Police Pursuits and Public Safety

A Report by the RCMP Public Complaints Commission

Autumn, 1999

102-06028/

Police Pursuits and Public Safety

A Report by the RCMP Public Complaints Commission

Autumn, 1999

ISBN 0-662-64590-1
Cat. No JS78-2/1999

Executive Summary

This report outlines the dangers of police pursuits by the RCMP. It points out that over a five-year period, 32% of pursuits by the RCMP resulted in collisions, 14% resulted in injuries and 19 people were killed.

Dr. Geoffrey Alpert, a noted expert in the field, was commissioned to prepare a study on the issue on behalf of the Public Complaints Commission.

The Commission and Dr. Alpert find that the current RCMP national policy on police pursuits is both vague and confusing, and that RCMP officers are not given adequate, consistent and continuous training in this area.

The several studies and court decisions quoted in this Report also affirm that change is necessary to protect public safety.

A major shortcoming of RCMP policy is that not enough consideration is given to the seriousness of the suspected offence before initiating a pursuit of a suspect. In too many cases, pursuits that are dangerous are undertaken for relatively minor offences such as traffic violations.

The Commission recommends that the RCMP review its national policy on hazardous pursuits to ensure that they are undertaken only for serious offences and that the policy contain a definition of what constitutes a serious offence. It is also recommended that the use of emergency equipment be made mandatory on all police pursuits, including those that police refer to as 'routine' pursuits. The Commission further recommends that RCMP training practices be reviewed to ensure that all officers involved in police pursuits are sufficiently skilled, particularly in risk-assessment and decision-making, and that such training be provided on a continuing basis.

Table of Contents

Introduction 1

The Dangers of Police Pursuits 2

1. 'Hazardous' Pursuits 2

2. 'Routine' Pursuits 5

Increased Public Concern over Police Pursuits 6

The Scope of this Report 10

Current RCMP National Policy on Police Pursuits 11

Policy Shortcomings 12

1. Seriousness of the Offence 12

2. Emergency Equipment in 'Routine' Pursuits 17

The 'Rabbit' Theory 19

Court Rulings 20

More Restrictive Pursuit Policies 25

Training 26

1. No Pursuit Driving without Training 27

2. Pursuit Training Versus Firearms Training 28

3. Keeping Skills Up-to-date 28

4. Consistency of Training 29

5. Risk-assessment and Decision-making 30

6. Police Attitudes and Training 31

7. Use of Emergency Equipment 33

8. Incident Management Intervention Model 33

Conclusions and Recommendations 34

Annex 1 – Bibliography A1

Annex 2 – Report of Dr. Alpert A2

Annex 3 – RCMP National Headquarters Operational Policy on Police Pursuits A3

Introduction

Part VII of the *RCMP Act* gives the Public Complaints Commission a mandate to receive and review complaints about the conduct of members of the RCMP while performing their duties as peace officers.

In recent years, the Commission has been called upon to review public complaints concerning police pursuits conducted by members of the RCMP. An analysis of these incidents raises serious questions about the threat to public safety of police pursuits.

The purpose of this paper is to report the Commission's findings and to recommend that the RCMP examine and revise its policies and upgrade its training practices with regard to police pursuits in order to reduce the danger of such pursuits to the public, to suspected offenders and to the police themselves.

The Dangers of Police Pursuits

Police pursuits of suspected offenders are an everyday occurrence across Canada. For their part, RCMP officers carried out 4,232 police pursuits from 1991 to 1995. (See Chart 1) There is no doubt that these were dangerous events. More than 30% of those pursuits involved collisions, 14% involved injuries and a total of 19 people were killed!

Chart 1

RCMP 'Hazardous' Pursuits — National

Years	Pursuits	Collisions	Persons Injured	Fatalities
1991-95	4,232	1,364	587	19
		(32%)	(14%)	(0.4%)

1. 'Hazardous' Pursuits

It should be noted that these figures represent only the reported instances of what are commonly referred to by the police as 'hazardous' pursuits. These are the instances in which the driver has been signalled by the police to stop and has deliberately chosen to flee in order to avoid apprehension. Police officers have subsequently given chase using emergency equipment such as sirens and flashing lights to alert the public to potential danger.

Reliable national data for 'hazardous' pursuits carried out by RCMP officers have not been available since 1995, despite the requirement under section E.5.d. of the RCMP's National Headquarters Operational Policy to report such pursuits.

In spite of the fact that more recent national figures on RCMP pursuits are not available, data from two provinces, British Columbia and Ontario, are available and are presented in Charts 2 through 6 for purposes of comparison.

Chart 2

British Columbia 'Hazardous' Pursuits by the RCMP

Years	Pursuits	Collisions	Persons Injured	Fatalities
1990-98	3,124	1,172	468	17
		(38%)	(15%)	(0.5%)

Chart 3

British Columbia 'Hazardous' Pursuits by Police Forces other than the RCMP

Years	Pursuits	Collisions	Persons Injured	Fatalities
1990-98	867	717	350	6
		(83%)	(40%)	(0.7%)

The Dangers of Police Pursuits

Police pursuits of suspected offenders are an everyday occurrence across Canada. For their part, RCMP officers carried out 4,232 police pursuits from 1991 to 1995. (See Chart 1) There is no doubt that these were dangerous events. More than 30% of those pursuits involved collisions, 14% involved injuries and a total of 19 people were killed!

Chart 1

RCMP 'Hazardous' Pursuits — National

Years	Pursuits	Collisions	Persons Injured	Fatalities
1991-95	4,232	1,364	587	19
		(32%)	(14%)	(0.4%)

1. 'Hazardous' Pursuits

It should be noted that these figures represent only the reported instances of what are commonly referred to by the police as 'hazardous' pursuits. These are the instances in which the driver has been signalled by the police to stop and has deliberately chosen to flee in order to avoid apprehension. Police officers have subsequently given chase using emergency equipment such as sirens and flashing lights to alert the public to potential danger.

Reliable national data for 'hazardous' pursuits carried out by RCMP officers have not been available since 1995, despite the requirement under section E.5.d. of the RCMP's National Headquarters Operational Policy to report such pursuits.

In spite of the fact that more recent national figures on RCMP pursuits are not available, data from two provinces, British Columbia and Ontario, are available and are presented in Charts 2 through 6 for purposes of comparison.

Chart 2

British Columbia 'Hazardous' Pursuits by the RCMP

Years	Pursuits	Collisions	Persons Injured	Fatalities
1990-98	3,124	1,172	468	17
		(38%)	(15%)	(0.5%)

Chart 3

British Columbia 'Hazardous' Pursuits by Police Forces other than the RCMP

Years	Pursuits	Collisions	Persons Injured	Fatalities
1990-98	867	717	350	6
		(83%)	(40%)	(0.7%)

Chart 4

Ontario 'Hazardous' Pursuits by Police Forces Other Than the RCMP

Years	Pursuits	Collisions	Persons Injured	Fatalities
1991-97	10,421	4,481	2,415	33
		(43%)	(23%)	0.3%)

Chart 5

'Hazardous' Pursuit-Related Injuries in Ontario

Years	Injuries	Police Officers	Suspects	Bystanders
1991-97	2,415	736	1,481	198
		(31%)	(61%)	(8%)

Chart 6

'Hazardous' Pursuit-Related Fatalities in Ontario

Years	Fatalities	Police Officers	Suspects	Bystanders
1991-97	33	1	26	6
		(3%)	(79%)	(18%)

Chart 4

Ontario 'Hazardous' Pursuits by Police Forces Other Than the RCMP

Years	Pursuits	Collisions	Persons Injured	Fatalities
1991-97	10,421	4,481	2,415	33
		(43%)	(23%)	0.3%)

Chart 5

'Hazardous' Pursuit-Related Injuries in Ontario

Years	Injuries	Police Officers	Suspects	Bystanders
1991-97	2,415	736	1,481	198
		(31%)	(61%)	(8%)

Chart 6

'Hazardous' Pursuit-Related Fatalities in Ontario

Years	Fatalities	Police Officers	Suspects	Bystanders
1991-97	33	1	26	6
		(3%)	(79%)	(18%)

As these figures show, a high number of 'hazardous' pursuits result in injuries and deaths, not only of suspects being pursued, but of police officers and innocent bystanders as well.

2. 'Routine' Pursuits

In the Commission's view it is unfortunate that no statistical data are kept on what police refer to as 'routine' pursuits.

A 'routine' pursuit is one in which police officers exceed speed limits and violate other traffic regulations without the use of sirens and flashing lights. This type of police pursuit is employed in a variety of instances, such as catching up to speeding cars in order to record or 'clock' their speed, intercepting and stopping vehicles for occupant checks, and apprehending other law breakers.

Although these pursuits are commonly referred to by the police as 'routine', they are far from routine in that they can be even more dangerous to members of the public than 'hazardous' pursuits.

As discussed later in this report, accidents, injuries and deaths also occur as a result of 'routine' pursuits, and there have been cases where the courts have found police officers involved in 'routine' pursuits to be negligent in the death or injury of individuals. Indeed, the Commission itself has received complaints from individual citizens regarding 'routine' police pursuits. It is certainly clear to the Commission that both 'hazardous' and 'routine' police pursuits present a danger to the public, to offenders and to police officers themselves.

Generally speaking, both 'hazardous' and 'routine' pursuits are conducted at speeds in excess of the speed limit and may involve other traffic violations.

In Canada, the majority of laws and policies governing pursuits require the police to activate all their emergency equipment such as sirens and

flashing lights during a 'hazardous' pursuit, although some jurisdictions do provide for activating either one or the other, depending on the circumstances.

The rationale generally given for not using either sirens and/or flashing lights in carrying out a 'routine' pursuit is that if the police do so at some distance from the subject, the subject vehicle will 'Rabbit' or bolt in an attempt to outrun the police. Not surprisingly, this is referred to as the 'Rabbit' theory.

But, as previously noted, 'routine' pursuits, like 'hazardous' pursuits, often involve vehicles travelling at high speeds and in breach of other traffic regulations. Despite similar risks to the public, emergency equipment is not customarily used during a 'routine' pursuit, largely because police officers subscribe to the 'Rabbit' theory.

The validity of this theory will be challenged later in this report.

Increased Public Concern over Police Pursuits

Traditionally, our society has tolerated the dangers associated with police pursuits, out of deference to the maintenance of law and order and a desire to see offenders caught and punished.

In recent years, however, there has been increased public scrutiny and concern that the benefits of a police pursuit do not always outweigh the risks to public safety. In fact, many different jurisdictions have examined the issue over the years and have concluded that police pursuits are dangerous, and that limitations should be imposed on their use.

In 1985, for example, the Ministry of The Solicitor General of Ontario Report on Police Pursuits made the point that the risk of a fatality in a

police pursuit is roughly 1,000 times greater than the risks of general driving, stating that:

> "... when a driver gets behind the wheel of a car the risk of death occurring escalates 1,000 times if that driver becomes involved in a motor vehicle pursuit."

... the risk of a fatality in a police pursuit is roughly 1,000 times greater than the risks of general driving ...

This report further stated that:

> "... the majority of the committee has concluded that vehicular police pursuit is too hazardous to undertake as frequently as current policy permits. The statistics reveal an incidence of pursuit related death, injury and property damage disproportionately high to justify the immediate physical apprehension of motorists who flee the police for simple traffic offences."

Several other studies on the issue have been undertaken in both Canada and the United States.

A Discussion Paper on Police Pursuits in British Columbia dated April, 1990 and prepared for the British Columbia Police Commission recommended that new guidelines for police pursuits be introduced to reduce the number of incidents of damage, injury and death, and further stated that:

> "It is recommended that new guidelines require police departments to regulate the following: the equipment to be used in police pursuit; the use of police vehicles in the enforcement of prescribed categories of offences; the continuation and termination of a police pursuit; and training and reporting procedures."

In 1992 a study entitled "Police Pursuit in Pursuit of Policy: The Pursuit Issue, Legal and Literature Review and an Empirical Study" was

conducted at Illinois State University. Fifty-one police departments were canvassed with a view to developing a database for government officials, police administrators and police personnel to help them make informed decisions regarding police pursuit legislation, policies and procedures.

The study included several recommendations, including that:

> "... police agencies should have well developed, highly restrictive and discouraging police pursuit policies, as well as clear and simple procedures for regulating pursuits. The policy should be extremely cautious of any pursuit, except in the most extreme circumstances where the risks of nonpursuit clearly outweigh the risks of pursuit. ...This will help to avoid confusion under stressful circumstances, and allow for increased officer retention of procedures".

The study also highlighted the need for adequate training recommending that:

> "Police officers who are given authority to participate in vehicle pursuits must be trained properly before they are allowed to engage in pursuits, and they must receive inservice pursuit training on a regular basis. This training must include not only emergency vehicle handling, but also attitude development and decision making skills in pursuit situations, as well as knowledge of legal limitations and liabilities".

In 1996, the United States National Institute of Justice commissioned a comprehensive study on the issue entitled: "Police Pursuit and the Use of Force: A Final Report to the U.S. National Institute of Justice (USNIJ)", 1996.

The 1996 USNIJ study included:

- A national survey of 737 law enforcement agencies;
- Data from over 1,200 pursuits recorded by three police departments;
- Surveys of 779 police officers and 175 supervisors;
- Surveys of 160 police recruits before receiving pursuit training and 145 after pursuit training;
- Public opinion interviews with 555 people, and;
- Interviews with 146 jailed suspects who had been involved as drivers in high-speed chases.

The study addressed many of the issues pertinent to this paper; namely, the move towards making pursuit policies more restrictive, the effect of pursuit policy changes on pursuits and the crime rate, and the quality and frequency of pursuit training. Specific findings resulting from the 1996 USNIJ study will be highlighted later in this report.

Another study completed in 1999, entitled "Summary of the Suspect Apprehension Pursuits Report: Ontario Ministry of the Solicitor General and Correctional Services" examined existing Ontario pursuit directives, pursuit practices in nine Canadian and fifteen American jurisdictions, as well as issues such as training and supervision. This study recommended that pursuits policy be amended to include:

> "... setting out a new three part test to initiate a pursuit, requiring that greater consideration be given to alternatives to pursuits, and enhancing supervisory controls over pursuits"

The three part test requires officers to ensure that there is reason to believe that a criminal offence has been or is about to be committed, that there are no alternatives to pursuit and, that the immediate need to apprehend or identify the fleeing motorist outweighs the risk to public safety that the pursuit would constitute.

The study further recommended that the policy include provision for:

> "... support for the training of police officers and supervisors on pursuits, including the production of a new training video on pursuits and alternatives to them."

The Scope of this Report

As these studies show, the dangers of police pursuits have been a concern of governments, academics, citizens, and police forces themselves for several years.

In setting out to prepare this Report, the Commission acknowledged the myriad issues related to police pursuits and concluded that a comprehensive review of all such issues would be impractical. The Commission has therefore limited itself to considering the current RCMP national policy on police pursuits as well as an examination of the training of RCMP members in this area.

To assist in this analysis, and since the issue has not been pursued at great length by Canadian academics, the Commission engaged the services of Dr. Geoffrey Alpert who is a professor at the College of Criminal Justice at the University of South Carolina and a noted expert on the subject of police pursuits. He has conducted extensive research in this area, including the study for the United States National Institute of Justice mentioned above, as well as studies for the United States Department of Transportation. In addition, Dr. Alpert has authored a number of books and articles on the subject of police pursuits. He has also testified before the United States House of Representatives, and to numerous Grand Juries on the issue and is a well-known speaker on the subject both nationally and internationally.

On behalf of the Commission, Dr. Alpert prepared a report entitled "Policy and Training: The First Two Building Blocks of a Pursuit Plan for the Royal Canadian Mounted Police". Reference is made in this report to Dr. Alpert's findings. His entire report and supporting documentation are appended hereto as Annex 2.

Current RCMP National Policy on Police Pursuits

The RCMP National Headquarters Operational Policy on police pursuits as it currently exists is reprinted at Annex 3 to this Report.

The Commission's concern with police pursuits by RCMP members begins with the wording of the RCMP national policy itself. As Dr. Alpert notes in his report:

> "The Royal Canadian Mounted Police National Headquarters' Pursuit Policy is a vague policy that relies very heavily on officer training, judgment and discretion. The scope of the policy is limited and it does not address many issues concerning pursuit that need to be incorporated into a comprehensive policy. Even in the areas it addresses, the language is not specific and can be interpreted in a variety of ways by a reader. In other words, the officers who read the policy can each interpret it differently. *(emphasis added)*

The RCMP's first national policy on pursuits was issued in 1976, under the heading of "Investigative Techniques and Aids, Patrol Techniques". Although the original section pertaining to pursuits was brief, it cautioned officers and supervisors to refrain from undue risks and to weigh the pursuit hazards against the crime or violations involved.

The national policy on pursuits has been amended over the years and today it is similar to pursuit policies of other police forces across Canada

with respect to the definition of 'hazardous' pursuits, the directive on public safety, the use of a pursuit as a measure of last resort and the rationale for initiating a pursuit.

It is important to note that in addition to the national policy, which serves as a guideline to all RCMP officers, the various RCMP Divisions across the country also issue policy on 'hazardous' pursuits, generally in keeping with the national policy, but taking into account any provincial requirements. As well, individual RCMP Detachments have their own 'hazardous' pursuit policies which draw on the national policy as well as the Divisional policies for their particular region. Accordingly, the Divisional and Detachment policies across the country are not standardized and therefore are not always consistent.

Policy Shortcomings

The RCMP national policy appears to provide comprehensive guidelines to all RCMP officers on the subject of police pursuits. However, it is the view of the Commission, as well as Dr. Alpert, that there are two areas in particular where improvements to the national policy are needed.

The first pertains to the way in which RCMP officers determine the seriousness of an offence that would warrant a pursuit.

The second relates to the issue of whether or not RCMP officers should use emergency equipment during a 'routine' pursuit.

1. Seriousness of the Offence

In his report, Dr. Alpert found that while the RCMP national policy sets forth the general risk factors to be taken into consideration before initiating a pursuit, further clarification and guidance is required regarding how these risk factors should be considered. For example, the

policy states that an officer should consider the seriousness of the offence before instigating a police pursuit. But the policy is silent on what constitutes a serious offence. It is therefore left to the individual officer and his or her immediate Commanding Officer to make that determination.

... the policy is silent on what constitutes a serious offence.

The 1992 Illinois State University study explored the reality of statistics on police pursuits in conjunction with officers' perceptions of how frequently pursuits involved serious criminal offences/offenders. The report stated:

> "Officers, like administrators, tend to misperceive or misjudge the initiating causes of most pursuits. If asked to guess, a majority of the officers said that pursuits were initiated most frequently for felony offenses. Yet, when asked to report on their own experiences, most officers indicated that at least three-quarters of their own pursuits were initiated for non-felonies."

The 1996 USNIJ study found that both police officers and their supervisors shared a willingness to take higher risks in pursuits of suspects engaged in what they judged to be more serious crimes. The study also reported that both police officers and the public across North America tend to believe that individuals who flee the police have committed a serious offence for which they are attempting to avoid apprehension.

But the available evidence indicates otherwise.

While the RCMP does not record the rationale for a pursuit, both the British Columbia Ministry of Attorney General and the Ontario Ministry of Solicitor General maintain statistics on the reason a pursuit is initiated. There are similarities in the rationales for pursuit between the two provinces.

In British Columbia, between 1991-1997, 40% of pursuits were initiated for suspected offences under the provincial *Motor Vehicle Act*, such as speeding, careless or erratic driving, failure to obey traffic regulations, improper license plates, etc.. The remainder of police pursuits were initiated for suspected *Criminal Code* offences; however, most of those offences were related to property, including suspected Break and Enter, Theft and Possession of Stolen Vehicle offences. Only 10% of the pursuits initiated in British Columbia during this period related to impaired or dangerous driving offences.

In Ontario during the same time period, approximately 30% of pursuits were initiated for suspected offences under the provincial *Highway Traffic Act* while the remainder were initiated for suspected *Criminal Code* offences. However, in reviewing the criminal charges laid following the pursuit, it is important to note that there were as many property-related criminal charges laid as there were charges laid for dangerous or impaired driving (36%). Only 3% of charges laid following a pursuit involved serious violent offences such as Homicide, Kidnapping, etc.

The available evidence suggests, therefore, that many individuals who flee police have not committed serious criminal offences that pose a real danger to society. This conclusion is consistent with other police pursuit statistics across North America.

The 1996 USNIJ study of the issue concluded that:

> "... most suspects are fleeing the police to avoid apprehension because they are frightened and do not want to face the consequences of the minor charges that could be brought against them. Our data reveal that most of these suspects will reduce their speed and dangerous driving if the police permit them to feel safe. Further our data show, many suspects flee because they are afraid, or are just making

an irresponsible decision, not because they have committed a serious crime."

With respect to determining the seriousness of the suspected crime, the study added that:

"... the empirically correct and appropriate assumption is that an eluder is someone who is not a fleeing violent felon but one who is scared, irresponsible and afraid to face the consequences of his problems or actions."

The Research in Brief on the 1996 USNIJ study just quoted concluded that:

"The study indicates the importance of the perceived severity of the offense committed by the fleeing suspect as the major factor in determining whether or not police should engage in or continue a chase. Therefore, policy might focus first on the type of offense and second on risks to the public, especially traffic patterns and congestion. A balance of these variables indicates that an appropriate policy would limit chases to violent felons ..."

The importance of considering the nature of the offence in undertaking a pursuit is reflected in the actions of many police forces. Increasingly, police policies are stipulating more clearly how the nature of the offence must be considered in the decision to initiate a pursuit.

There is a shift among certain police jurisdictions away from undertaking pursuits for traffic violations or property offences (such as stolen vehicles) and towards restricting pursuits to offences posing a serious threat to life.

Such a restrictive approach is found, for example, within the Miami-Dade police force in Florida which instituted a "violent felony only"

pursuit policy in 1992. Within one year following the introduction of this policy, the number of police pursuits decreased by 82% and this force's pursuit rate has remained at this significantly decreased level. Not only has this decrease remained constant, but the commensurate decrease in collisions, injuries and fatalities emanating from their pursuits has also remained consistent.

Furthermore, despite the restriction to "violent felonies only", there was no increase in crime rates and no increase in the numbers of suspects fleeing from the police in this jurisdiction. The restrictive policy did not encourage suspects to flee.

The Miami-Dade example ... dispels the myth that restricting pursuits to serious offences will result in more crime ...

The Miami-Dade example illustrates a move among police agencies towards limiting pursuits to specified serious offences, the dramatic impact that such limitations have on the frequency of pursuits being undertaken and dispels the myth that restricting pursuits to serious offences will result in more crime and more fleeing suspects.

With respect to the justification for initiating a pursuit, the Commission reviewed approximately 50 police pursuit policies from various police agencies across Canada, including the RCMP.

The variations in the rationales for initiating, or in some instances not initiating, a pursuit were fairly marked. For example, in some jurisdictions the policies specifically preclude the police from undertaking a pursuit in respect of provincial traffic violations, such as speeding or careless driving. Other jurisdictions specify that an appropriate rationale for undertaking a pursuit would be if the suspect is believed to have committed an offence for which they could be arrested without warrant or, if they constitute a threat to someone's life. Some other policies require the officer to consider whether or not the suspect has committed a serious offence and whether the need for apprehension outweighs the level of attending danger.

While these various policies and regulations differ with respect to the nature of the seriousness of the offence to be considered, they do reflect a growing recognition that police pursuits should be restricted to serious offences and offer some examples of what might or might not constitute a serious offence.

In the Commission's view, RCMP officers need greater clarity and direction in determining what is a serious offence. It should not be left only to the subjective analysis of the officer at the scene and his or her supervisor as it is now.

... RCMP officers need greater clarity and direction in determining what is a serious offence.

2. Emergency Equipment in 'Routine' Pursuits

In the Commission's view, another significant aspect of RCMP policy that requires clarification is the issue of whether RCMP officers should use emergency equipment, i.e. flashing lights and sirens or both, during a 'routine' pursuit.

As noted in Dr. Alpert's report, RCMP National Headquarters Operational Policy is vague on this point.

As previously mentioned, RCMP officers frequently engage in 'routine' police pursuits without the use of emergency equipment usually to catch-up to suspected offenders. In fact, in certain RCMP Detachment policies, it is specifically recommended that the RCMP officer "close the distance" between the cruiser and the suspect vehicle prior to activating the emergency equipment to direct the vehicle to stop.

That this is common police practice was underscored in the 1992 RCMP Pursuit Driving Study which found that six of the fifteen police jurisdictions examined had policies which:

> "... specify that the pursuing member should close the distance between his/her vehicle and the pursued vehicle

prior to activating emergency equipment so as not to forewarn the driver of his or her intent."

The Commission's recent review of various pursuit policies across the country noted that of the approximately fifty policies reviewed, nineteen policies either specifically required or recommended that the officer "catch-up" to the suspect vehicle prior to activating emergency equipment or left such an approach as an option.

Most police policies prohibit the use of unmarked vehicles in pursuits unless absolutely necessary, and only until the vehicle can be replaced by a marked unit. This constitutes a clear indication that police authorities recognize the danger of allowing unmarked vehicles to violate traffic laws. Given this, it is difficult to understand the usual discretion given to officers to violate traffic laws while conducting 'routine' pursuits without emergency equipment operating.

It should also be noted that a number of provincial statutes permit 'routine' pursuits without emergency equipment. For example, Ontario's *Highway Traffic Act* does not contain any requirement for emergency equipment to be activated on a police vehicle during the lawful performance of police duties. Other provinces, such as New Brunswick and Alberta, also allow peace officers unfettered discretion to pursue suspected violators for the purpose of carrying out their duty without activating emergency equipment.

... there are two provinces that do not allow any police pursuit in excess of the speed limit without some form of emergency equipment ...

But, while a number of provincial jurisdictions do permit 'routine' pursuits without emergency equipment, there are two provinces that do not allow any police pursuit in excess of the speed limit without some form of emergency equipment being activated.

In Nova Scotia, section 109(1) of the *Motor Vehicle Act* provides that police in the chase or apprehension of violators of the law may exceed speed limits provided the vehicle sounds an audible bell, siren or whistle. In Newfoundland, section 123 of the *Highway Traffic Act* permits the

police, when in pursuit of an actual or suspected violator of the law, to exceed the speed limit, but only when sounding an audible signal and showing a flashing red light.

The 'Rabbit' Theory

As earlier indicated, the main rationale for conducting 'routine' pursuits without emergency equipment is the 'Rabbit' theory. This theory suggests that if an officer activates the emergency equipment prior to catching up to a vehicle, the vehicle will be more inclined to flee and, as a result, the police will apprehend fewer suspects.

Based upon the Commission's review of the various provincial statutes and police policies governing this subject, it is fair to conclude that the 'Rabbit' theory is widely endorsed among Canadian police, including the RCMP. Many police agencies, including the RCMP, appear to be adamantly opposed to any restrictions on their current discretion in the use of emergency equipment.

Suspects will sometimes attempt to flee when directed to stop but there is no empirical evidence of how often this will happen. No studies were found which have addressed this issue and no statistics are available to demonstrate the percentage of members of the public who flee when directed to stop from a distance. Accordingly, in the Commission's view, the 'Rabbit' theory is unsubstantiated and therefore is not a proper foundation for a pursuit policy.

... in the Commission's view, the 'Rabbit' theory is unsubstantiated and therefore is not a proper foundation for a pursuit policy.

In his report to the Commission, Dr. Alpert supports the conclusion that the 'Rabbit' theory is both untested and unproved. He further states that although anecdotal information suggests that some individuals may increase speed to take advantage of their distance from the officer directing them to stop, there is no evidence to suggest that such drivers will continue to drive dangerously. Rather, it is believed that they will

attempt to hide or blend into traffic rather than escape by increasing their speed. This constitutes less of a risk than a 'routine' pursuit without emergency equipment.

While two Canadian provinces (Nova Scotia and Newfoundland) do not allow pursuits without emergency equipment, another province has introduced limitations on the discretion of police to pursue without emergency equipment.

British Columbia's 1998 Emergency Vehicle Driving Regulations require the use of emergency equipment when conducting a "pursuit" (hazardous) or while "closing the distance" (routine). When "closing the distance", police are permitted to depart from that rule only in limited circumstances. Lights and/or siren must be on unless an indictable offence has been, is being or is about to be committed and the risk of harm to the public by closing the distance is less than the risk of harm created by activating emergency equipment or terminating the attempt to close the distance. In any event, emergency equipment is always required if the police are going through a red light or stop sign or a school or playground area while "closing the distance."

In the Commission's view, the provincial laws in Newfoundland and Nova Scotia, as well as the new regulations introduced in British Columbia reflect the growing public concern that any police pursuit, without the use of emergency equipment, presents a very real threat to public safety.

... violation of traffic laws while conducting a pursuit without emergency equipment can constitute negligence.

Court Rulings

The courts have also concluded that violation of traffic laws while conducting a pursuit without emergency equipment can constitute negligence. Some of these court decisions have emphasized that the public needs to be given warning of police pursuits — whether 'routine'

or 'hazardous' — through the use of emergency equipment such as flashing lights and sirens on police cruisers.

The case of Ontario (Attorney General) v. Castilloux [1976] O.J. No. 318, for example, involved two police officers conducting a 'routine' pursuit of a speeding car, i.e. driving at a high speed without using emergency equipment. A third driver turned onto the highway on the assumption that she could do so safely, given her considerable distance from the approaching police cruiser. However, the cruiser collided with her car and the police officers were injured.

The Ontario Supreme Court ruled in this case that the officer's decision not to use emergency equipment was negligent. Lerner, J., stated:

> "The plaintiff driver (police officer) was negligent in that he was driving at such a rate of speed that he would be unable to control the cruiser if he found himself in a situation where it was necessary to drastically reduce his speed ... To apprehend that potential violator, they drove at equally high and excessive rates of speed but gave no warning by the means at their disposal to other motorists, or the public generally, of the manner in which they were driving the police cruiser in order to carry out their duties." ***(emphasis added)***

The case of Andani Estate v. Peel Regional [1989] O.J. No. 625 involved a police officer conducting a 'routine' pursuit of a speeding car without any emergency equipment activated. The officer lost sight of the subject vehicle and was no longer in pursuit when he approached an intersection. Before reaching the intersection, the officer had observed a car travelling towards him. He attempted to activate his emergency lights just before entering the intersection, but the car turned in front of him and the vehicles collided. Both passengers in the vehicle were killed.

Arbour, J., formerly of the Ontario Supreme Court concluded that the police officer entered the intersection at a speed of some 113 km/hr and turned on the emergency equipment at the most, a second or two before. Arbour, J. found that:

> "... the speed of the cruiser and the absence of adequate warning to the surrounding traffic were the determinative factors in this accident. On a reasonable balance of probabilities, I find nothing to suggest that (the victim driver) was negligent in proceeding to turn left in the circumstances."
>
> ... "When Andani (the victim driver) entered the intersection, the cruiser would have been a substantial distance away, at least a few hundred feet. In the absence at that point of anything to identify that vehicle as a police cruiser, it was perfectly open to Andani to assume that it was an ordinary vehicle travelling within the speed limit." *(emphasis added)*

Again, the officer's manner of driving in this case was found by the court to be negligent and the officer was held liable.

In another case, the driver of a vehicle making a turn was killed in a collision with a police car on a 'routine' pursuit. In the Judgement of Coroner's Inquiry dated February 24, 1988, Burnaby, B.C., re Death of Nancy Elizabeth Windsor, the Coroner determined that one of the factors contributing to this fatal accident was the failure of the police car in pursuit to activate emergency signals.

The constable involved was pursuing a speeding car. In doing so, the constable did not activate emergency equipment and, as he approached an intersection, had accelerated to a speed of between 120 km/hr and 130 km/hr. At the intersection, the police cruiser collided with another

car which resulted in the death of the other driver and serious injuries to her passenger. The constable was not injured.

The Coroner recommended to the B.C. Police Commission that:

> "... during any police chase, routine or emergency, that the police cruisers' flashing lights and siren be activated immediately the pursuit begins."

The case of R. v. Winters, British Columbia Supreme Court, 1996 also involved the deaths of two people as the result of a 'routine' pursuit.

An RCMP officer was pursuing a vehicle over approximately 25 kilometres, often exceeding the speed limit. A third vehicle turned across the highway, at an uncontrolled intersection, and was struck by the oncoming police cruiser. Both occupants of the turning vehicle died at the scene. At the time of the collision, the officer was driving 40 to 50 kilometers above the speed limit of 90km/hr, without any emergency equipment operating. Collision reconstructionists testified that the turning vehicle would have had ample time to safely complete the turn and clear the intersection, if the officer had been travelling closer to the speed limit. The officer was subsequently charged with dangerous driving.

During the criminal trial, various RCMP officers testified that they often travel at high speeds during 'routine' pursuits without activating their emergency equipment. The officer charged stated that:

> "Driving at 130-140 km/hr is not an uncommon practice when catching up to or trying to locate a vehicle which has proceeded past your initial location point of the vehicle. It is not that high of a speed, as when compared to working moving radar patrols, it is not uncommon to exceed 200 km/hr numerous times during your shift, in order to catch up to violators."

At trial, despite finding the officer not guilty of dangerous driving, the jury was so concerned with the evidence and testimony presented by the police regarding 'routine' pursuits, that they requested the presiding judge, The Honourable Mr. Justice Wallace Oppal, to contact the Attorney General of British Columbia with respect to their concerns.

Justice Oppal subsequently wrote to the Attorney General stating:

> "At the conclusion of the trial the members of the jury took the unusual step in asking me to contact you with respect to their concern about high speed chases, and the apparent disregard of concerns for public safety. They asked me to contact you to inquire about the apparent lack of any policy or accountability by the RCMP. It seems apparent that the members of the jury found the practice of the police to be dangerous. In spite of the fact that the jury acquitted the accused, they had a grave concern about the conduct of the police. ... In my respectful view, a clear statement of policy or legislation is needed in order to avoid similar tragedies in the future."

As a result, the Attorney General of British Columbia adopted the Emergency Vehicle Driving Regulations for British Columbia which require emergency equipment to be operating with some minor exceptions when conducting a pursuit or "closing the distance". The Commission views this as a progressive move by the province of British Columbia.

In his report to the Commission, Dr. Alpert concludes that the conduct of a 'routine' pursuit without the use of emergency equipment is one of the highest-risk activities in which police officers become involved and that:

> "These activities must be restricted to known emergencies. Allowing officers to engage in 'emergency driving' without

activated emergency equipment must require more restrictions, limitations and training than emergency driving with warning, if it is to be permitted at all. Simply relying on the discretion of an officer who is intent on apprehending a suspect, is a disaster waiting to happen."

The Commission believes that the RCMP should make the use of emergency equipment mandatory during all pursuits, including a 'routine' pursuit.

... the RCMP should make the use of emergency equipment mandatory during all pursuits ...

More Restrictive Pursuit Policies

It is evident that greater public awareness is influencing a shift toward more restrictive pursuit policies in many police forces.

This greater public awareness is reflected, in part, by the marked increase in media coverage on police pursuits and their repercussions. Over the past few years, such coverage has focussed on the instances of injuries and fatalities that often result from police pursuits as well as the rationale for initiating such pursuits. Articles generally report that the police are opposed to restricting their discretion to decide when and when not to pursue and whether or not to use emergency warning equipment when doing so. Media reports also indicate that while many Canadians support stiffer penalties for fleeing drivers, many also want restrictions on police pursuits. Indeed, many people in Canada are asking whether the suspected theft of a vehicle, or similar property offences, justify the risk of injury and death which accompany police pursuits.

In the United States, the national survey incorporated into the 1996 USNIJ study showed that 91% of the responding agencies had written

policies governing pursuits. It also showed that 48% of these agencies had modified their pursuit polices within the previous two years to make them more restrictive.

As the RCMP's own 1992 "Pursuit Driving Study" stated:

> "The growing body of literature on pursuit demonstrates the heightened concerns within and outside the police community about the risks and consequences of pursuit, highlighting the frequency of accidents, injuries and damage, the increased public and court concern and related issues of legal liability. A very strong consensus appears to be emerging around the importance of clear and explicit policies to guide pursuit decision making, and training to ensure the effective implementation of the policies."

Training

In addition to refining and clarifying written policy, adequate training of RCMP officers in the conduct of pursuits is critical.

In fact, the link between training programs and policy was also identified in the RCMP's 1992 Pursuit Driving Study, just mentioned, which points out that:

> "... many police agencies lack explicit, formal policy and training is typically uneven. Predictably, training often reflects the problems in policy."

It is essential that improvements in policy be accompanied by improvements in training.

The levels of pursuit training vary among RCMP members. Currently, pursuit training for members is provided for in the RCMP's Advanced Driver Training Program which primarily involves two days training in obstacle avoidance, collision avoidance, skid control and pursuit driving. The skills training is supplemented with classroom theory lessons on emergency and pursuit driving but, as discussed below, there is insufficient training in risk assessment and decision-making.

The Advanced Driver Training Program was formally incorporated into the training of RCMP recruits at Depot Division in the fall of 1994. Approximately 500 new RCMP officers emerge from Depot each year, and it is therefore estimated that since 1994, approximately 2,500 RCMP recruits as well as approximately 3,500 other members in the field have completed the Advanced Driver Training program.

However, as of March 25, 1999 there were approximately 12,500 members in the RCMP at the rank of Constable or Corporal (i.e., those who are predominantly on patrol and driving). Taking into account promotions and attrition over the years, the Commission estimates that less than half of RCMP members at this rank have participated in the Advanced Driver Training Program.

... less than half of RCMP members at this rank have participated in the Advanced Driver Training Program.

1. No Pursuit Driving Without Training

The importance of having all RCMP members trained in advanced driving skills was identified by the RCMP's "E" Division's evaluation of the program in 1986. The evaluation concluded that the Advanced Driver Training Program was definitely beneficial to improving skills and recommended that the course be provided to all recruits at Depot, or within 6 months of graduating.

Importantly, it also recommended that no RCMP members conduct pursuits without having participated in the Advanced Driver Training Program. Some police jurisdictions are now making such training a prerequisite for participation in police pursuits. For example, in Ontario,

all provincial and municipal police officers must complete the Ontario Police College's Motor Vehicle Pursuit course with a minimum grade of 75%, in order to be certified to conduct pursuits. British Columbia's Emergency Vehicle Driving Regulations now require that, commencing on a date still to be specified, no police officer will be allowed to conduct a pursuit without having successfully completed a one-day training program.

2. Pursuit Training Versus Firearms Training

RCMP police pursuit training is significantly limited as compared to training in other areas, such as the use of firearms.

RCMP police pursuit training is significantly limited as compared to training in other areas, such as the use of firearms. The RCMP's national course training standard for the Advanced Driver Training Program notes that, while most police officers receive regular training with firearms, the typical police officer spends 70% of on-duty time driving. It further states:

> "... but the police vehicle, that they drive daily, is often neglected. The conditions under which police officers drive is a skill and to drive safely requires regular training and practice, which will inevitably result in fewer accidents."

The Commission notes that most police force budgets allow sufficient funds for yearly re-certification in weapons training. However, more officers drive police cruisers and participate in pursuits than will ever use their firearms.

In the Commission's view, the effective and safe conduct of a police pursuit is as important as handling a gun properly.

3. Keeping Skills Up to Date

The importance of refresher training in pursuit driving is acknowledged by police forces themselves.

For example, the 1986 "E" Division Evaluation of the RCMP Advanced Driver Training Program noted that the Delta, British Columbia Police Department had provided all of its members with this training through the auspices of the Justice Institute of British Columbia.

For two years following the training, there were no officer-responsible accidents during pursuits or emergency responses carried out by officers of the Delta Police Department. However, after two years without refresher courses, officer-responsible accidents started to resume. This is a strong indication that refresher training in pursuit driving is essential to maintaining the skills necessary to safely carry out such pursuits.

... after two years without refresher courses, officer-responsible accidents started to resume.

Based on this experience, the RCMP "E" Division evaluation also recommended that refresher training be provided to RCMP members every three years. Despite this recommendation made in 1986, to date, the RCMP has yet to institute refresher training on police pursuits for its members.

Training must be provided on a consistent and ongoing basis throughout an officer's career. One course during a whole career is not enough to ensure that an officer maintains the proper skills to safely conduct police pursuits.

4. Consistency of Training

Consistency in the kind of pursuit training provided to RCMP members is another relevant issue which has been identified by Dr. Alpert in his report.

In fact, the frequency with which members are transferred among provincial and municipal jurisdictions only serves to underscore the need for consistency in training throughout the RCMP.

The RCMP's Advanced Driver Training Program has a course training standard to provide guidelines for the provision of the course across the

country. The standard and the training manuals consist mostly of written teaching points. Accordingly, the actual content of what instructors say to the class is not recorded in hard copy and is therefore open to each individual instructor's interpretation.

The Commission believes that the RCMP should make sure that members are receiving the same information no matter where, or by whom, the course is being given, and that members be provided with adequate reference materials.

The Commission also believes that The Ontario Police College Motor Vehicle Pursuit Training Manual is a good example of a consistent and reliable training tool. It contains sections that specifically address catch-up pursuits, alternatives to catch-up pursuits, different methods of stopping violators, techniques which can be used to prevent pursuits and other valuable information.

5. Risk-assessment and Decision-making

Another aspect of improved training in police pursuits involves the need for officers to be schooled in risk assessment and decision-making, as well as the mechanics of driving. The RCMP, like many police agencies, has courses that provide adequate driving technique training, but insufficient risk-assessment and decision-making training.

As the 1996 USNIJ study on police pursuits points out:

> "The basic dilemma of pursuit can be reduced to a balance between the enforcement of laws and public safety. If the only concern of law enforcement were to apprehend law violators, then all pursuits would be appropriate. Any negative consequence such as an accident, injury or death would be an unfortunate, but an acceptable outcome. If the primary concern of law enforcement were public safety, then the need immediately to apprehend a suspect would

be a minor consideration. In other words, the morality of pursuit and the mission of police must be considered in the equation of whether the benefit of pursuit is worth its cost."

In fact, a training film produced by the RCMP in 1999 underlined the importance of risk-assessment in pursuit training by including the following very poignant comment from an officer who almost died in a pursuit collision:

"The initial thing is that the member wants to get to the scene, you want to get the bad guy, but safety has to be paramount. You have to maintain your safety and your partner's safety, we'll get the bad guy eventually, but we have to be healthy enough to get him. Now, I always have the viewpoint that it's not worth my life, an innocent person's life or another police officer's life to get the bad guy."

It is evident that police pursuits require continual risk-assessment, prior to initiating a pursuit and throughout the duration of a pursuit. Without appropriate training on how to monitor and critically assess risk, it can be very easy for an officer to become caught-up in a pursuit and lose track of the changing conditions and risks. Police officers must be able to objectively weigh the risks to themselves, the public and the suspect, throughout a pursuit. It is not fair to require police officers to make appropriate pursuit assessments and decisions without providing them with adequate training in this area.

Police officers must be able to objectively weigh the risks to themselves, the public and the suspect throughout a pursuit ...

6. Police Attitudes and Training

It is also evident that attitudes towards initiating police pursuits are affected by training.

One school of thought in some police circles is that advanced training in police pursuits may encourage more pursuits.

In its review of the literature on the issues, the 1992 RCMP Pursuit Driving Study found that:

> "There are conflicting theories and evidence about the level and scope of training that ought to be provided. While most of the literature emphasizes the need for training on policy and decision making, there is now debate about skills training. While concern has been expressed that advanced training could encourage pursuit behaviour, perhaps inappropriately, some research suggests that greater awareness of the risks and one's own skill discourages inappropriate pursuit."

The effect of training on an officer's use of discretion in carrying out a pursuit was considered in the 1996 USNIJ study. The attitude of recruits towards a pursuit before and after training changed markedly in that there was a decrease in the recruits' willingness to pursue for various offences.

In three police agencies studied, for example, an average of 80% of recruits were willing to initiate a pursuit for a stolen vehicle under low-risk conditions prior to taking the training course. After receiving the training, only about 67% of recruits were willing to do so.

Similarly, 100 percent of one agency's recruits stated prior to training that they would pursue an impaired driver in low risk conditions, whereas only 73 percent said they would undertake such a pursuit following their training.

... pursuit training which balances technical skill with decision-making and risk-assessment skills is essential ...

Training programs that merely teach officers to drive faster, better, would not necessarily affect officers' attitudes toward pursuits. However, the Commission is convinced that pursuit training which balances technical skill with decision-making and risk assessment skills is essential and can be designed to support policy objectives that limit the use of police pursuits.

7. Use of Emergency Equipment

As this Report has demonstrated, one critical area of police discretion is when to activate emergency equipment during a 'routine' pursuit. Again, the Commission believes that the RCMP should make the use of emergency equipment mandatory during all pursuits, including 'routine' pursuits. Until that occurs, training in the activation of equipment during a 'routine' pursuit becomes even more important. This point was stressed in the 1998 Ontario Police College Motor Vehicle Pursuits Training Manual in reference to the "catch-up" method:

> "... it is during this stage that the officer must exercise considerable judgement to determine when to signal (via emergency lighting, or audible equipment, etc.) the violator to pull over ... Only proper training, experience and good judgement can dictate at what point the emergency equipment should be activated." *(emphasis added)*

The RCMP has recently included more exercises in risk-assessment and decision-making in the Driver Training Program offered at Depot. In the Commission's view, this is a significant improvement that should assist in reducing the number of accidents involving new members in the field. It also reflects an awareness by the RCMP of the importance of this aspect of training.

8. Incident Management Intervention Model

The RCMP's recruit training program at Depot Division has successfully implemented their Incident Management Intervention Model and CAPRA (a problem solving model) into the majority of their recruit training for most aspects of the curriculum. The recruits are trained in a multitude of scenarios that require them not only to manage incidents with the least amount of intervention or force necessary, but also to be able to constantly conduct risk assessments and reassess their decisions and actions throughout any incident they are involved in.

The Commission recommends that the same model be considered for pursuit training. Officers could be presented with different driving scenarios that would allow them to practise their decision-making skills in addition to their driving skills. In fact, each aspect of the physical driver training could be amended to incorporate the Incident Management Intervention Model.

Conclusion and Recommendations

The RCMP training video previously mentioned included the following quote from a police officer involved in the pursuit of a stolen vehicle which resulted in the death of the suspect:

> "As Peace Officers, when you envision yourself in that position where you have to make a decision one day to perhaps take a human life, you don't often think about it being through a vehicle, but let's face it, you're driving around a big bullet, and it can kill. I never figured that I'd ever be involved in a situation as a police officer, contributing to someone's death in a chase.
>
> The hardest thing in this whole process was looking at his parents and thinking that they're still dealing with this everyday. To take a human life over a $40,000 vehicle? It's wrong for him to be there, it's wrong for him to be in the stolen vehicle, it was wrong for him not to stop when he was initially instructed to stop, but it cost him his life and it wasn't worth it. We lost in the situation, everyone came out as losers. The members who were involved are all scarred for life, the family certainly has a significant loss in their life, the vehicle we were trying to save — that was a write-off, so what did we gain from it — nothing."

Clearly, police pursuits, whether they are defined as 'hazardous' or 'routine' present a real danger to public safety. There have been too many instances of injuries and lives lost to overlook this central fact.

The Commission therefore makes the following recommendations to the Commissioner of the RCMP:

1. **That the RCMP amend its policy on 'hazardous' pursuits to make it clear to all members that 'hazardous' pursuits should only be undertaken for a serious offence. The policy should provide a clear definition of what constitutes a serious offence.**

2. **That the RCMP amend its policy on pursuits to make the use of emergency equipment mandatory during all 'routine' pursuits in order to warn members of the public of the potential danger.**

3. **That the RCMP make its Advanced Driver Training Program mandatory for all members conducting police pursuits. This program should be upgraded to include better risk assessment and decision-making training.**

4. **The Advanced Driver Training Program should be followed by refresher training for every member, at minimum, every 3 years as recommended in the 1986 RCMP "E" Division Evaluation.**

Annex I: Bibliography

Articles

Alpert, Geoffrey P., and Thomas Madden. "Police Pursuit Driving: An Empirical Analysis of Critical Decisions." *American Journal of Police,* Vol. XIII, No.4, 23 - 45

Falcone, D.N. "Police Pursuits and Officer Attitudes, Myths and Realities." *American Journal of Police,* Vol. XIII, No. 1, 1994. 143 - 155

Kappeler, Victor E., and Rolando V. del Carmen. "Legal Issues in Police Negligent Operation of Emergency Vehicles." *Journal of Police Science and Administration,* Vol. 17, No. 3, 1990. 163 - 175

McGue, Keller M., and Tom Barker. "Emergency Response and Pursuit Issues in Alabama." *American Journal of Police,* Vol. XV, No. 4, 1996. 79 - 95

Misner, Gordon E. "High Speed Pursuits: Police Perspectives." *The Americas,* Vol. 2, No. 6, 1990. 15 - 18

Payne, Dennis M., and Charles Corley. "Police Pursuits: Correlates of the Failure to Report." *American Journal of Police,* Vol. XIII, No. 4, 1994. 47 - 71

Payne, Dennis M., and John Charles Fenske. "An Analysis of the Rates of Injury and Fatal Accidents in Michigan State Police Pursuits: A Michigan Emergency Response Study." *American Journal of Police,* Vol. XV, No. 4, 1996. 95 - 117

Senese, Jeffrey D., and Thomas Lucadamo. "To Pursue or Not To Pursue? That Is The Question: Modeling Police Vehicle Pursuits." *American Journal of Police,* Vol. XV, No.4, 1996. 55 - 77

Sweeney, Earl M. "Vehicular Pursuit: Balancing the Risks." *Police Chief*, Vol. XIV, No. 7, 1997. 14 - 16

Travis, Jeremy. "Police Pursuit: Policies and Training." *National Institute of Justice Research in Brief*, Washington, DC, May 1997

Books

Alpert, Geoffrey P. and Roger G. Dunham (1990), *Police Pursuit Driving: Controlling Responses to Emergency Situations*, Greenwood, New York, NY.

Alpert, Geoffrey P. and L.A. Fridell (1992), *Police Vehicles and Firearms: Instruments Of Deadly Force*, Waveland Press, Prospect Heights, IL.

Court Citations

Andani Estate v. Peel Regional [1989] O.J. No. 625

Attorney General for Ontario et al. v. Keller et al., 19 O.R. (2d) 695

Berman v. City of Daly et. al., 21 Cal. App. 4th 276

Crew v. Nicholson, 1 M.V.R. (2d) 284

Doerne v. Phillips, [1994] B.C.J. No. 2840 DRS 95-02680

Judgement of Coroner's Inquiry dated February 24, 1988, Burnaby, B.C., re Death of Nancy Elizabeth Windsor

R. v. Winters, British Columbia Supreme Court, 1996

Ontario (Attorney General) v. Castilloux [1976] O.J. No. 318

Policy

Alberta Solicitor General, "Motor Vehicle Pursuit Guidelines", 1990

Model Policy, Vehicular Pursuit, December 1, 1989, and accompanying "Vehicular Pursuit Concepts and Issues Paper", August 1, 1990. IACP National Law Enforcement Policy Center, Arlington, Virginia

U.S. Department of Transportation, "Guidelines for the Evaluation and Structuring of a Driver Training Process for Law Enforcement Personnel" A Task Force Report by the International Association of Directors of Law Enforcement Standards and Training, 1989

Statistics

British Columbia (1990 – 1998) – Ministry of the Attorney General, Police Services "High-Speed Pursuit Survey: Independent Municipal Forces and RCMP "E" Division Totals"

Ontario (1991 – 1997) - "Summary of the Suspect Apprehension Pursuits Report." Ontario, Ministry of the Solicitor General and Correctional Services, 1999

RCMP National Hazardous Pursuits Statistics (1991 – 1995) – RCMP Contract Policing Traffic Services, Ottawa.

Studies

Alpert, Geoffrey P., Dennis Kenney, Roger Dunham, William Smith, and Michael Cosgrove. "Police Pursuit and the Use of Force. A Final Report to the National Institute of Justice." Washington, DC: U.S. Department of Justice, 1996

Charles, Michael T., David N. Falcone and Edward Wells. "Police Pursuit in Pursuit of Policy: The Pursuit Issue, Legal and Literature Review, and an Empirical Study." Washington, DC: AAA Foundation for Traffic Safety, 1992

Linguanti, Francesca and Ken Higgins. "A Discussion Paper on Police Pursuit in British Columbia." B.C., British Columbia Police Commission, 1990

MacBeth, John P. "A Report from the Solicitor General's Special Committee on Police Pursuits." Ontario, Ministry of the Solicitor General, 1985

"Police Vehicle Pursuit: A Report on the Development of Policy and Standardized Collection in Ontario." Ontario, Canadian Centre for Justice, Policing Services Program, 1993

"Pursuit Driving Study." Ottawa, Ont., Royal Canadian Mounted Police Training Directorate, 1992

"Review of Serious Accidents involving Police Pursuits and Emergency Response 1993 – 1995". Association of Chief Police Officers Traffic Committee in Consultation with the Police Complaints Authority, Surrey, England, 1996

Rix, Bernard, Derek Walker and Rick Brown. "A Study of Deaths and Serious Injuries Resulting from Police Vehicle Accidents". Home Office Police Department, Police Research Group, London, England, 1986

"Summary of the Suspect Apprehension Pursuits Report." Ontario, Ministry of the General and Correctional Services, 1999

Training Documents

British Columbia, Ministry of Attorney General "Emergency Vehicle Operation Training Program" 1998

Edmonton Police Service – Pursuit Policy Training – 1996

Justice Institute of B.C. – "Police Academy Recruit Training Program – Instructor's Guide – Traffic Studies and Driver Training – Emergency Vehicle Operation Lesson 8, 1996

Ontario Police College – Motor Vehicle Pursuit Training Manual, 1997 and 1998

"Proposal to the Insurance Corporation of B.C. to Participate in the Development and Operation of a Professional Driver and Traffic Safety Centre under the Auspices of the Justice Institute of B.C.", 1986

RCMP Advanced Driver Training Course Standard, Ottawa 1985, last amended 1995

RCMP Advanced Driver Training Evaluation "E" Division, 1986

RCMP Advanced Driver Training Evaluation "J" Division, 1983

RCMP Advanced Driver Training Lesson Plans, "E" Division

RCMP Depot Police Driving Program – Program Outline

Video

In Control — Emergency Vehicle Operation in the Line of Duty.
Produced by: RCMP "E" Division Audio-Visual Training Unit, c.1999

Annex 2: Report of Dr. Alpert

Policy and Training:
The First Two Building Blocks of a Pursuit Plan for the Royal Canadian Mounted Police

Geoffrey P. Alpert
College of Criminal Justice
University of South Carolina
Columbia, SC 29208
USA

Police pursuits are beneficial to society when they result in the apprehension of criminals. However, costs of pursuits are related to crashes that conclude in death, personal injury or property damage. Pursuits also pose indirect costs to victims or family members when they have negative results. Because of the problems caused by pursuits, police departments must promulgate explicit rules and regulations that are known and followed by officers and supervisors. The four building blocks of a pursuit plan include policy, training, supervision and accountability. The purpose of this Report is to focus on the first two building blocks: The need for clarity in **policy** and the need for consistency in **training** to the policy. Specifically, this Report will assess the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) National Headquarter's Pursuit Policy and focus on the "routine" or "catch-up" pursuits. This Report will not address supervision and accountability, except to note their importance as the third and fourth blocks of a pursuit plan.

The Royal Canadian Mounted Police National Headquarter's Pursuit Policy is a vague policy that relies very heavily on officer training, judgment and discretion. The scope of the policy is limited and it does not address many issues concerning pursuit that need to be incorporated into a comprehensive policy. Even in the areas it addresses, the language is not specific and can be interpreted in a variety of ways by a reader. In other words, the officers who read the policy can each interpret it differently. Unfortunately, this means there is no clear policy, but one that is subject to interpretation. There are some good statements in the policy but even they need elaboration and explanation.

The policy properly sets forth the overall strategy for the RCMP (E. 5. a. General): "The safety of the public is of paramount importance. It is better to avoid or abandon a pursuit than to risk

injury to anyone." The policy states further (E. 5. a. 8.), "A pursuit will be abandoned when the risk to anyone becomes too great, when the pursuit becomes futile or apprehension by other means is possible." There is a list of several risk factors that should be considered before engaging in a chase (E. 5. b. 3.), but the policy does not explain how they should be considered or which is more important than another. In other words, the basic philosophy of a reasonable policy exists, but it would take a significant training effort to educate the officers to its intent or meaning.

For example, it is stated that officers should consider the seriousness of the offense (E. 5. b. 3. 4.), but there is no way to determine how it should be considered. Research data from recent studies show that most suspects who flee the police are running from minor offenses In fact, it is estimated that 80% of the pursuits involve only traffic violations.[1] If the officer is chasing someone who failed to stop for a stop sign, should he or she assume that the person is running because he has committed a criminal offense and needs to be apprehended? In other words, the way an officer should consider the seriousness of the offense is not included in the policy. If these terms are not discussed in the policy, they can be defined and explained in a comprehensive training program. However, if they are neither defined in policy nor interpreted in training, the officers will not understand the meaning and direction of the policy.

The RCMP policy needs to incorporate several elements that are missing and define terms through specific language. The International Association of Chiefs of Police (IACP) National Law Enforcement Policy Center has published a model pursuit policy (1989) that includes a minimum number of elements that need to be part of a policy. Along with the elements, the IACP provides factors to be considered and how to consider them. The general elements are:

I. Purpose
II. Policy
III. Definition
IV. Procedures

- A. Initiation of Pursuit
- B. Pursuit Officer Responsibilities
- C. Communications Center Responsibilities
- D. Field Supervisor's Responsibilities During Vehicular Pursuit
- E. Traffic Regulations During Pursuit
- F. Pursuit Tactics
- G. Termination of Pursuit
- H. Interjurisdictional Pursuits
- I. Analysis of Pursuit

[1] Alpert, Police Pursuit: Policies and Training. National Institute of Justice. Research in Brief. May 1997 and Alpert and Fridell, Police Vehicles and Firearms: Instruments of Deadly Force. Waveland Press: Prospect Heights, IL. 1992.

While the Model Policy provides this list of elements, a Concepts and Issues Paper discusses further their meaning. To provide a comprehensive understanding of pursuit to its officers, the Royal Canadian Mounted Police should consider a serious evaluation of the IACP Model Policy, and Concepts and Issues Paper. The RCMP policy needs to be enhanced, its terms need specification and interpretation.

This effort could be assisted by a thorough analysis and use of many of the IACP elements. One of the more problematic elements of the RCMP policy is the "routine" pursuit. In the United States, many states do not authorize police officers to violate any traffic law without the use of emergency equipment. While some states permit such behavior, it is known as "overtake," and is a controversial issue. The better laws restrict significantly such use but in all cases, police officers are not permitted to drive "without due regard for the safety of all motorists." This discussion will be developed more completely in the next section.

Currently, The Royal Canadian Mounted Police (RCMP) have two distinct categories of pursuit: A routine and a hazardous pursuit (Specialized Support, E. 5. A. 2, 3). The definitions of these activities differ in that a "routine" pursuit exists when the police perform surveillance on vehicles, clock speeders and intercept vehicles while a "hazardous" pursuit develops when a suspect refuses to stop, for the emergency lights and/or siren of a fully-marked police vehicle. The policy does not clearly specify whether officers must use emergency equipment when involved in "routine" pursuits. While the policy states (E. 5. b. 2) that members "must utilize all the emergency warning equipment with which the vehicle is equipped," it is not clear which pursuit or pursuits this section covers. The policy raises the question of whether a member can, in a "routine" pursuit, close the distance between the police vehicle and the suspect vehicle without operating emergency equipment? The policy does not adequately or clearly differentiate between the two types of pursuits with reference to the use of emergency equipment. Furthermore, the policy uses the term "pursuit" off and on throughout the policy without distinguishing whether it is "routine" or "hazardous." Because the language of the policy leaves the definition and distinction of routine and hazardous pursuits to the reader, some members could interpret that they are allowed to engage in a "routine" pursuit without the benefit of emergency equipment. Under that assumption, the major operational difference is that in a "routine" pursuit, there is no order given to the suspect to pull over and there is no warning given to the public of an on-coming hazard. A "hazardous" pursuit includes emergency lights and siren as an order for the suspect vehicle to yield and as a warning to the public. As stated, in the RCMP policy, neither type of pursuit is explained fully and officers are not provided clear or comprehensive instructions.

A pursuit policy must include strong direction and specific rules for the officer to follow. Many decisions an officer may have to make in a "split-second" should be made for him or her by the policy. In other words, a policy for a "hazardous" pursuit may limit chases to specific speeds above the limit, distance, type of known offense, number of units, and weather conditions, among others. Similarly, it is necessary to clarify the limits of a "routine" pursuit. Before turning

to the issue of a "routine" pursuit, it is important to understand the experiences of a jurisdiction that has restricted pursuits.

The Miami-Dade Police Department is responsible for law enforcement in the unincorporated areas of Dade County, Florida and the incorporated areas that do not have an independent police department. This police agency is important to study because it changed its pursuit policy in December 1992 from a judgmental one which allowed chases for any offense to a restricted policy which limited pursuits to known violent felonies. These chases would be included in the category of "hazardous" pursuits as "routine" pursuits are not permitted by policy.

Number of Pursuits:

1990	323
1991	352
1992	279
1993	51
1994	44
1995	61
1996	37
1997	35

As the numbers show, the change in policy had a dramatic impact on the number of chases in which officers from this department were involved. The number of pursuits declined dramatically, and has remained fairly constant since the policy change. The percentage of pursuits resulting in crashes was approximately 35% prior to 1993 and has remained relatively constant. However, many of the crashes prior to 1993 were for traffic and other minor offenses compared to the violent felonies that prompted the more recent pursuit-related crashes. The crime rate and criminal offenses have also declined in Miami-Dade's jurisdiction over the years, which follows the national trend. Additionally, police commanders report that there has been no change in crime because of the change in pursuit policy and that there has not been a significant change in the number of suspects who attempt to flee the police.[2] The crime of auto theft in Dade County deserves a more thorough assessment because of the busy Port and cargo ships that travel frequently to South America, and the ease of getting a stolen car to one of the freighters. Although auto thefts increased from 1992 - 1993, they have declined steadily and dramatically since 1994, which also follows the national trend.

It is important to consider that even if apprehensions were made in all of the pursuits prior to the change in policy, the numbers would still not have a significant impact on crime in the county. In other words, the costs of an aggressive or judgmental pursuit policy would outweigh its benefits.

[2] These comments were made by G. Thomas Arnold, Deputy Director, Miami-Dade Police Department, at the Police Executive Research Forum (PERF) 20th. Anniversary Meeting, May 1997.

The "Routine" Pursuit

The following discussion relies on the assumption that a "routine" pursuit is permitted without the benefit of emergency equipment. The justification of a "routine" pursuit is to "catch-up" or close the distance between the police vehicle and the suspect vehicle before signaling it to stop. This tactic is permitted because it is believed that a suspect is more likely to flee from the police when the order to yield is given by turning on emergency lights at a great distance rather than in close proximity to the suspect vehicle. This is commonly called the "Rabbit Theory."

Allowing officers to violate the traffic laws without providing any warning to the public, forces them to balance this real risk to themselves and the public against the potential benefit of apprehending a suspect. Unfortunately, the costs associated with the "routine" pursuit are enormous. In other words, it is absolutely clear that the immediate danger is increased tremendously when an officer disregards traffic laws without any warning to the public compared to when he or she provides a warning. A possible greater risk to the public is the escape of a person who is known to have committed a violent act and is likely to commit violent acts in the future.

There is no guarantee that this scared and aggressive suspect will follow police orders regardless of the officer's proximity to his vehicle and there are no statistics to demonstrate the number of citizens who would attempt to flee and elude the police if emergency equipment were used to protect the public rather than driving above the speed limit without warning the public. In fact, as noted above, police commanders reported that a restrictive policy did not "encourage" suspects to flee. Unfortunately, no studies were found that address the problem of suspects' flight from the police when emergency equipment is turned on at a distance compared to close proximity to the suspect vehicle. The "Rabbit" theory, which hypothesizes that people will flee unless an officer is within a close proximity when he or she turns on the emergency lights is untested and unproven. However, anecdotal information suggests that while some suspects may take advantage of a distance between himself and a police car with emergency equipment to increase speed and elude the officer, most suspects will slow down, blend into traffic or attempt to hide rather than try to escape by increasing his speed. Even the suspects who "rabbit" or flee and attempt to elude the police are likely to seek a place to hide once out-of-sight, rather than to continue to speed and drive recklessly. Such behavior on the part of suspects might impede their immediate capture but would remove any immediate risk due to their dangerous driving or the "emergency driving" by the police without providing a warning to the public. Only the suspects' continued speeding and erratic driving to escape and the police officers' speeding without warning equipment, is an imminent threat to the public.

Permitting police officers to violate the traffic laws without warning the public provides questionable benefits and real risks. There are no statistics available that would justify such a practice, and the effectiveness of such a practice is unknown. In fact, police emergency driving, with warning equipment is one of the highest-risk activities in which police officers become

involved. These activities must be restricted to known emergencies. Allowing officers to engage in "emergency driving" without activated emergency equipment must require more restrictions, limitations and training than emergency driving with warning, if it is to be permitted at all. Simply relying on the discretion of an officer who is intent on apprehending a suspect, is a disaster waiting to happen.

The 1998 Ontario Police College Motor Vehicle Pursuit Training Manual discusses "Catch-Up" as a method of maneuvering the police vehicle close to the suspect vehicle to initiate the order to stop by turning on the emergency equipment.

> This is termed the **catch up** phase of the apprehension and it is during this stage that the officer must exercise considerable judgment to determine when to signal (via emergency lighting, or audible equipment, etc.) the violator to pull over. Considerable judgment is required because in the case of a speeder, to close the distance between police and violator means even higher cruiser speeds. While activating the emergency lights prematurely may in some situations encourage the violator to run, police vehicles traveling at a high rate of speed may be a danger to the public. Only proper training, experience and good judgment can dictate at what point the emergency equipment should be activated.

If police are going to be permitted to violate traffic laws, without warning the public, then there must be strong direction and rules that remove officer discretion and "considerable judgment." For example, "routine" pursuits can be restricted to specific speeds over the limit, distance, supervisory permission, or most appropriately limited to life-threatening circumstances in which such behavior will produce a tactical advantage that can be justified and explained. Merely hoping a person is more likely to pull over when a police officer is in close proximity than when further behind, does not justify such dangerous driving and risk to the public. The guiding principle is that police officers are granted immunity from traffic regulations to protect lives, not to place them at risk. This principle must be translated into policy. Once the language and intent of the policy is clear and unambiguous, it must be taught to the officers through a comprehensive training program that is available to all officers.

Training

The next block in the pursuit plan is to train the officers to the language and intent of the policy. Training must incorporate the proper statement of mission and ethical considerations and must be based on what the officers are expected to do. In terms of pursuit, whether it is "hazardous" or "routine," officers must learn what is expected of them and what behavior and activities the agency will condone. Further, all officers must receive the same training materials. Training throughout the agency must be consistent.

Pursuit training consists of emergency vehicular operations which includes the mechanics of driving, but not always decision making. Both segments are necessary but neither is sufficient.

An officer needs to know how to drive a car in an emergency situation and he or she also needs to know when a situation demands the use of those skills. Pursuit training requires a combination of those skills and abilities. The International Association of Law Enforcement Standards and Training (IADLEST) suggest several systems of driving to be taught to the police officer. These include The Smith System, The Identify, Predict, Decide, and Execute (IPDE) or Search, Identify, Predict, Decide and Execute (SIPDE) and the Zone Control System. Fortunately, most police agencies, have good technical training in the mechanics of driving. Unfortunately, most police agencies, do not have good decision-making training.

In the pursuit context, decision-making training involves the judgment to engage in a "routine" pursuit or to continue a chase. The goals of a decision-making training curriculum are to prepare the officer to make proper decisions during the stressful and demanding experience of emergency driving. It is critical that all officers are trained with the same curriculum so that officers will respond in similar ways to situations and conditions and supervisors can understand and react to the individual officer's knowledge and training. First, a curriculum must include the proper law enforcement mission and ethical considerations that must be made during emergency driving. That is, the mission of law enforcement is to protect lives, protect and maintain public safety and to apprehend criminal suspects. Second, the legal standards that relate to driving and emergency operations must be mentioned and interpreted. Finally, the operational elements must be covered in great detail with an opportunity for students to ask questions and "what if" the instructor. It is critical that instructors are familiar with the materials and are aware of the most frequently asked questions and have appropriate responses. Elements of the policy must be explained fully.

The goal of a pursuit should be the apprehension of the offender without injury or unnecessary risk to the officers, public or suspect. A reasonable curriculum must include this goal and the appropriate ways to achieve it. The decision to pursue must be based on the balance between the risk of the chase and the threat to public safety against the likelihood and potential benefits of an apprehension. These risk and benefit factors must be described and assessed. Certainly, alternatives to a pursuit must be discussed, including the termination of a pursuit. Several states, including California (Penal Code Section 13519.8) requires police departments to have policies and training courses which include the following:

a. When to initiate a pursuit;
b. The number of involved law enforcement units permitted
c. Responsibilities of primary and secondary units;
d. Driving tactics;
e. Helicopter assistance;
f. Communications;
g. Capture of Suspects;
h. Termination of a pursuit;

i. Supervisory responsibilities;
j. Blocking, ramming, boxing, and roadblock procedures
k. Speed limits;
l. Interjurisdictional considerations;
m. Conditions of vehicle, driver, roadway, weather, and traffic;
n. Hazards to uninvolved bystanders or motorists; and
o. Reporting and post-pursuit analysis.

According to Beach et al,.[3] Some of the behavioral objectives of training on these elements include the ability of the officer to:

a. Define a pursuit;
b. Explain what offenses justify a pursuit;
c. Explain how pursuit driving is different from other forms of emergency driving;
d. Explain a test of reasonableness and how to apply it;
e. List the factors that need to be considered in a pursuit decision;
f. Explain the information that is to be transmitted to the dispatch during a pursuit;
g. Explain what to do if you decide not to pursue a suspect;
h. Explain the safety considerations that you should follow during a pursuit;
i. Explain the roles of the assisting officers during a pursuit;
j. List the questions you should repeatedly ask yourself during a pursuit?
k. Explain how can you help prevent a pursuit from becoming a personal challenge;
l. Explain the limitations of emergency equipment during a pursuit;
m. Explain when a pursuit should be terminated;
n. Explain what is involved in the termination of a pursuit;
o. Explain when force can be used to end a pursuit; and
p. List the questions you need to ask before using force to end a pursuit.

Although these lists are merely examples of the types of topics included in training and behavioral objectives for students, they provide a baseline from which agencies can develop their own curriculum. As important as creating the proper substantive information to be included in the curriculum, is the consistency with which the topics are taught over time and place. In other words, a member must receive the same information whether she takes the class in British Columbia or Nova Scotia, whether the course was taken in 1999 or 2001. If legal or policy matters change, then officers must receive updated training. Without the guarantee of consistency, officers will not have the same information on which to make decisions and supervisors will not know on what information an officer is basing her or his decision. A standard training syllabus must be developed and used in all emergency driving and pursuit classes. For example, in the United States, many states have developed curricula for emergency driving and pursuits that are required in all certified academies. Other states have developed training

[3] Beach, Raymond, Earl Morris and William Smith, Emergency Vehicle Operations: A Line Officer's Guide. Tulsa, OK: Pecos Press (1993).

guidelines which provide general areas that must be included along with specific training factors. In either case, all recruits receive the same information and are tested on that information, regardless of when or where they are trained.

Another approach has been taken by The Wisconsin Department of Justice, Law Enforcement Standards Board. This group publishes materials for its trainers and requires them to follow a specific outline. The Pursuit training published in 1995 includes the following categories and instructions:

1. Abstract/Learning Goals;
2. Learning Time frame Estimate;
3. Instructional Strategy;

    3a. Required Handout at Beginning of Training;
    3b. Training Guide;
    3c. Student Handouts;

4. Additional Instructional Strategies;
5. Evaluation Strategy; and
6. Performance Objectives.

The instructions require the teachers to include the information as provided:

> This section of the training guide includes the basic content information which is to minimally be covered in this task module. This is contained in the left-hand column, entitled MINIMUM INSTRUCTIONAL STANDARD. Instructors are expected to cover all of the essential material in the MINIMUM INSTRUCTIONAL STANDARD column. Instructors are authorized to include additional material, as long as such material does not conflict with key concepts and techniques in the training guide (emphasis in the original).

This strategy holds the instructors responsible to a specific instructional standard that will not vary from course to course or instructor to instructor. It also allows for instructors to include additional materials to emphasize a point or explain an issue.

The California Law Enforcement Vehicle Pursuit Guidelines Training Syllabus, published by The Commission on Peace Officer Standards and Training (POST) in 1996 provides instructors with lists and issues from which they can develop curricula. As this Syllabus is designed to be used by all agencies in the State of California, it must allow for the great variance among the different agencies. Although many of the categories leave some discretion to the agencies and instructors, the lists of training factors are comprehensive. For example, Section IX. Termination of a Pursuit provides the instructor with general goals and specific factors (page 22-24).

The training should enable the officer(s) and supervisor to apply risk-benefit analysis to the decision to terminate or discontinue a pursuit. The training may examine the need to balance the known offense and the need for immediate capture against the risks to the public, officer(s) and the offender(s) from the pursuit.

Training factors may include:

- Environmental Conditions;
- Duration of the pursuit;
- Whether offender's identity is known;
- Nature of the offense and apparent circumstances;
- Benefit of immediate apprehension vs. The risk of injury or death of any person; ...
- Speed limits;
- Loss of communications, emergency lights or siren;
- Risk to the pursuing officer or the public;
- unfamiliarity with the area of the pursuit;
- Pursuing on the wrong side of a divided highway or freeway against traffic;
- Leaving agency jurisdiction;
- Approaching and international border; and
- Loss of pursued vehicle.

Learning Point

Some agencies describe specific offenses or categories of offenses in setting limits for which a pursuit will either be immediately discontinued, or will be discontinued within an agency-prescribed period of time or distance. Where an agency has such criteria, training should describe the limits and procedures for ending a pursuit.

Process of Discontinuing a Pursuit

The decision to discontinue or terminate a pursuit should be clearly and specifically communicated to and immediately acknowledged by the communications component, primary officer(s), secondary officer(s), supervisor and air support unit. The process for discontinuing a pursuit should be described in training.

Training should address procedures to be followed by the primary and other authorized units when the offender is lost or the pursuit is discontinued. The training may cover:

- Discontinuing use of emergency equipment and resuming adherence to the rules of the road;
- Altering the direction of travel perpendicular to or opposite from the last known direction of travel by the offender.

The influence of each factor, independently and collectively must be described so that an officer can make an informed decision concerning the termination of a pursuit. These examples have been provided only to demonstrate the consistency with which recruits and officers are taught in these jurisdictions.

Pursuit driving is a perishable skill and these concepts must be taught, reinforced and updated throughout an officer's career. Additionally, it is counter productive to have a recruit or an officer learn certain rules or regulations in training only to have a senior officer nullify or modify the information by explaining "how it is really done on the street." This informal training can create pressure on the young officer to choose between a course of action which was learned at formal training and a different course of action which is "taught" by senior officers. The informal teaching will have a serious influence on young officers and can create a custom or practice which may negatively impact the operations of the agency. Contradictory messages must be avoided at all costs.

Formal retesting, refresher courses, inspections and other ways of making sure proper information is being conveyed is a crucial part of police administration and training. Incredibly, this regulation is not required for emergency driving while it is deemed appropriate for the use of firearms and other activities. It is important to recognize that an officer qualifies with a weapon and takes a refresher course on the use of deadly force several times a year but may never be certified to engage in a high-speed chase! The standards set for firearms training and certification must be duplicated for emergency and pursuit driving.

The Deadly Force Analogy

The final section of this report addresses the links between the use of a firearm and the use of a vehicle as deadly force. Most officers will never fire a weapon at a suspect during a career. However, it is likely that all officers will drive in an emergency situation. As the AAA Foundation for Public Safety reported (cited in the Wisconsin Pursuit Guidelines, P. 1):

> In years past, the police and the public generally maintained an attitude that it was the law enforcement officer's responsibility to catch anyone evading the police regardless of the cost. It was not uncommon that officers would feel obligated to catch the violator by taking unnecessarily high risks, so that they would not be seen as derelict in their duty, or weak and cowardly by their fellow workers. These attitudes can still influence police judgment, but the tone has been changing to a more responsible philosophy. Public, judicial, and ultimately police attitudes are changing regarding the degree of risk that we as a society are willing to take in the apprehension of a suspect. Public safety, the safety of the officer, and the safety of the violator are becoming more and more an important and persuasive element of the pursuit equation. We are beginning to realize that "When a police officer engages in a pursuit, his vehicle becomes a potentially dangerous weapon, perhaps the most dangerous weapon in the police officer's arsenal.

When an officer uses a firearm, it may be presumed that he or she intends to injure the offender and the determination to fire includes the probability of injuring another person. Because of the clarity in policy and the consistency in training, it is unlikely that an officer would discharge a weapon if there were a significant chance that an errant bullet would hit an innocent bystander. However, when an officer becomes involved in a "routine" or "hazardous" pursuit, and has no intent to injure anyone, the probability of injuring himself or herself, a bystander or the suspect is not realistically considered. Because of the ambiguousness of a policy and the lack of consistency in training, it is likely that an officer would become involved in a pursuit even if there were a significant chance that it will end in a crash.

It is rarely mentioned that during a pursuit an officer has few options other than a deadly force application to get a suspect to stop. The California Highway Patrol's 1983 Pursuit Study summed up the options and noted (p. 17): "The events listed as terminating the pursuit indicate that a very effective technique in apprehending pursued violators may be simply to follow the violator until he voluntarily stops or crashes." A continued chase of a suspect while hoping he or she will voluntarily terminate after running from the police, or continuing a chase until the suspect crashes may be effective but it is not in the best interest of public safety and it is not cost efficient. Shooting a 147 grain 9mm. bullet into a crowd to apprehend a criminal suspect would be completely unreasonable but pursuing one 4,000 pound vehicle with another 4,000 pound vehicle at a high rate of speed on streets with other motorists is often deemed necessary (see attachment #1 from the California Commission on Peace Officer Standards and Training, 1996). Police vehicles and firearms are instruments of deadly force and must be regulated and restricted. Officers need to be guided by clear policies and consistent training.

Attachment 1

The Issue of Deadly Force and Pursuit Driving
PURSUIT DRIVING: Telecourse Reference Guide, Page 267
California Commission on Peace Officer Standards and Training, 1996

The Risks of Pursuit Driving

The Issue of Deadly Force and Pursuit Driving

What does deadly force have to do with pursuit driving?
Simply this...
Deadly force is defined as force likely to cause
Death or great bodily harm.

So, ask yourself...
Are you using deadly force if you are driving beyond the limits of your abilities and training and demonstrating a willful and wanton disregard for the lives and property of others through your driving actions?

The issue of deadly force most commonly arises in relation to the use of the law enforcement handgun.

But which presents the greatest potential for causing bodily harm, 147 grains of a 9mm. Bullet moving at 955 feet per second or a 4,000 pound vehicle traveling at 60 miles per hour (88 feet per second)?

The Answer Is YOUR VEHICLE

A bullet travelling 955 feet per second develops 297 foot pounds of kinetic energy (kill power); the car travelling at 60 mph develops 480,979 foot pounds of kinetic energy (kill power).

It doesn't really make a difference what the instrument of force is, if the outcome is the same - someone killed or seriously injured.

Annex 3: RCMP National Headquarters Operational Policy on Police Pursuits

manual - *manuel*	chap. title - *titre du chap.*	chap. no. *n° du chap.*
OPERATIONAL DES OPÉRATIONS	**SPECIALIZED SUPPORT SOUTIEN SPÉCIALISÉ**	**II.6**

E. 5. Hazardous Pursuits

E. 5. a. **General**

1. The safety of the public is of paramount importance. It is better to avoid or abandon a pursuit than to risk injury to any person.

2. A **routine pursuit** involves normal surveillance activity, intercepting and stopping vehicles for occupant checks, clocking speeders or apprehending law breakers.

3. A **hazardous pursuit** develops when a member is attempting to stop a fleeing vehicle whose driver is:

   1. apparently resisting apprehension by ignoring emergency equipment or other signals to stop; and

   2. maintaining or increasing unreasonable speed in relation to pedestrian or vehicle traffic, road and weather conditions, or the safety of any person.

4. A hazardous pursuit will be initiated and continued only as a measure of last resort, when the seriousness of the offence and the necessity of immediate apprehension is judged to outweigh the level of danger created by the pursuit.

5. A senior NCO will either monitor a pursuit directly from a telecommunications centre or be patched through to permit direct contact with the member involved in the pursuit. If a senior NCO is not available, then an NCO will monitor the pursuit.

   1. If time and circumstances do not permit the establishment of a supervisory post, the

E. 5. Poursuites comportant des risques

E. 5. a. **Généralités**

1. La sécurité des citoyens est d'une importance capitale. Il vaut mieux éviter ou abandonner une poursuite que de risquer d'infliger des blessures à quelqu'un.

2. Les **poursuites courantes** comprennent toute activité normale de surveillance, d'interception et d'arrêt des véhicules, aux fins de vérification des occupants, de calcul de la vitesse, de doublage, et d'arrestation des contrevenants.

3. La **poursuite** comporte **des risques** lorsqu'un membre tente de doubler et d'arrêter un véhicule dont le conducteur :

   1. semble résister à l'arrestation en ne tenant pas compte de l'équipement d'urgence ou d'autres signaux l'invitant à arrêter, et

   2. accélère ou maintient une vitesse excessive par rapport à la circulation et aux piétons, aux conditions atmosphériques et à l'état des routes, ou à la sécurité de toute personne.

4. Les poursuites comportant des risques ne doivent être entreprises et continuées qu'en dernier recours lorsqu'on juge que la gravité de l'infraction et la nécessité d'une arrestation immédiate l'emportent sur le danger posé par la poursuite.

5. Un s.-off. supérieur doit contrôler la poursuite directement à partir d'un centre de télécommunication ou obtenir une liaison pour communiquer directement avec le membre engagé dans la poursuite. Si un s.-off. supérieur n'est pas disponible, un s.-off. doit contrôler la poursuite.

   1. Si le temps et les circonstances ne permettent pas d'établir un poste de superviseur, le

E. INVESTIGATIVE TECHNIQUES (cont'd)

E. 5. a. 5. 1. (cont'd)

senior member directly involved in the pursuit will assume control of the pursuit.

2. Telecommunications centers will keep an open channel on radio and tape communications between the members of a pursuit in progress.

6. No more than two police vehicles should pursue a fleeing vehicle. The second vehicle should maintain a safe distance behind the first pursuing police vehicle to provide backup assistance.

7. No criticism will be leveled against a member whose judgment dictates the need to discontinue a hazardous pursuit.

8. A pursuit will be abandoned when the risk to anyone becomes too great, when the pursuit becomes futile or apprehension by other means is possible.

9. A decision to abandon a pursuit may be made by:

1. the driver of a police pursuit vehicle,

2. the senior member directly involved in the pursuit, or

3. the supervisor monitoring the progress of the pursuit.

E. 5. b. **Member**

1. Do not start a hazardous pursuit with a nonpolice passenger in the police vehicle. An auxiliary constable on duty is a police passenger.

2. Use all the emergency warning equipment with which the vehicle is equipped.

1. In a hazardous pursuit situation, you must use only a fully marked police vehicle equipped with a roof light bar, siren and revolving lamps.

2. You may only use an unmarked, clean-roof police vehicle in a hazardous pursuit if it is absolutely necessary to protect life.

3. Before initiating or continuing a hazardous pursuit, consider the following:

1. if the subject is known or can be identified, whether apprehension can be effected at some later time;

E. TECHNIQUES D'ENQUÊTE (suite)

E. 5. a. 5. 1. (suite)

membre supérieur directement engagé dans la poursuite doit en assumer le contrôle.

2. Les centres de télécommunication doivent garder une voie radio-électrique ouverte et enregistrer les communications entre les membres d'une poursuite en cours.

6. Pas plus de deux véhicules de police ne devraient poursuivre une voiture en fuite. Le deuxième véhicule doit suivre le premier à une bonne distance de façon à pouvoir lui porter secours.

7. Aucune critique ne sera formulée à l'endroit d'un membre qui décide de mettre fin à une poursuite comportant des risques.

8. Les poursuites doivent être abandonnées lorsqu'elles compromettent vraiment la vie d'autres personnes, lorsqu'elles deviennent inutiles ou qu'il est possible de recourir à d'autres moyens pour effectuer l'arrestation.

9. Les personnes suivantes peuvent décider de mettre fin à une poursuite :

1. le conducteur du véhicule de police,

2. le membre supérieur directement concerné par la poursuite, ou

3. le superviseur affecté à la surveillance de la poursuite.

E. 5. b. **Membre**

1. Ne pas entreprendre une poursuite comportant des risques avec un civil à bord du véhicule. Un membre auxiliaire est considéré comme un policier.

2. Utiliser tous les dispositifs d'avertissement d'urgence dont le véhicule est muni.

1. On ne doit entreprendre une poursuite comportant des risques que dans un véhicule de police identifié muni d'une barre de signalisation, d'une sirène et de gyrophares.

2. On ne peut entreprendre une telle poursuite dans un véhicule de police non identifié et non muni de ces dispositifs que lorsqu'il faut absolument protéger une vie humaine.

3. Avant d'entreprendre ou de continuer une poursuite comportant des risques, tenir compte des facteurs suivants :

1. la possibilité de retarder l'arrestation si le sujet est connu ou peut être identifié;

E. INVESTIGATIVE TECHNIQUES (cont'd)

E. 5. b. 3. 2. the age of the driver and the manner in which he/she is operating the vehicle;

3. apprehension by other means, e.g. requesting assistance from neighboring units, roadblocks, see E.6;

4. the seriousness of the offence;

E. TECHNIQUES D'ENQUÊTE (suite)

E. 5. b. 3. 2. l'âge du conducteur et la façon dont ce dernier conduit le véhicle;

3. l'arrestation par d'autres moyens, p. ex. en demandant l'aide des services avoisinants, en utilisant des barrages routiers, voir le par. E.6 ;

4. la gravité de l'infraction;

E. INVESTIGATIVE TECHNIQUES (cont'd)

E. 5. b. 3. 5. the apparent condition of the vehicle being pursued;

6. the weather and road conditions;

7. the volume of pedestrian or vehicle traffic that is or might reasonably be expected in the area;

8. the location of the pursuit, i.e. urban or rural area;

9. the length of time/distance involved in the pursuit; and

10. whether there are any limits on the member's ability to operate the police vehicle.

4. For your safety, notify your telecommunications center of your location and intended action, and initiate a CPIC query before stopping the vehicle.

5. Do not use a vehicle to ram or force a suspect vehicle off the roadway unless:

1. the use of such force is fully justified and no lesser means are possible;

NOTE: Do not discharge a firearm at a vehicle in motion. See I.2.G.1.c.

2. the occupants of the vehicle are committing an indictable offence, and

3. there is a possibility that the public will be seriously endangered if the vehicle is not stopped.

6. After each hazardous pursuit, complete form 2088 for review by your commander.

E. 5. c. **Commander**

1. Ensure the hazardous pursuit directive is brought to the attention of all members.

2. Conduct debriefing sessions after all hazardous pursuits to review procedures and to verify whether there was compliance with the directive.

3. Review form 2088 and write on the form your comments on the merits of the pursuit.

E. 5. d. **Division**

1. When a pursuit causes death or serious injury, immediately forward particulars by message or

E. TECHNIQUES D'ENQUÊTE (suite)

E. 5. b. 3. 5. l'état apparent du véhicule poursuivi;

6. les conditions météorologiques et l'état de la chaussée;

7. la densité de la circulation ou des piétons qui est ou peut raisonnablement être prévue dans la région;

8. le lieu de la poursuite, c.-à-d. une région urbaine ou rurale;

9. la durée ou la distance en cause dans la pour- suite, et

10. les limites quant à l'aptitude du membre à conduire le véhicle de police.

4. Pour sa propre sécurité, informer le centre de télé- communication du lieu ainsi que des mesures prévues et entreprendre la consultation du CIPC avant d'arrêter un véhicule.

5. Ne pas se servir d'un véhicule pour emboutir un autre véhicule ou pour le forcer à quitter la route à moins que :

1. le recours à une telle force ne soit pleinement justifié et qu'aucun autre moyen ne soit possible;

NOTA : Ne pas faire feu sur un véhicule en marche. Consulter l'al. I.2.G.1.c.

2. les occupants du véhicule ne soient en train de commettre un acte criminel, et

3. la sécurité du public ne risque d'être sérieusement compromise si le véhicule n'est pas arrêté.

6. Après toute poursuite comportant des risques, remplir la formule 2088 et la faire examiner par son chef.

E. 5. c. **Chef**

1. Voir à ce que tous les membres prennent connaissance de la directive sur les poursuites comportant des risques.

2. Tenir une séance de compte rendu après toute poursuite comportant des risques afin de passer en revue les modalités et de vérifier si tout était conforme à la directive.

3. Examiner la formule 2088 et y inscrire ses remarques sur le bien-fondé de la poursuite.

E. 5. d. **Division**

1. Lorsqu'une poursuite cause la mort ou des blessures graves, transmettre immédiatement les

E. INVESTIGATIVE TECHNIQUES (cont'd)

E. 5. d. 1. (cont'd)

fax to the A&PO, with a copy to National Headquarters, ATTN: National Operations Centre.

2. Before the end of January, recapitulate all the hazardous pursuits for the previous calendar year on form 2438 and forward it to National Head-quarters, ATTN: OIC Contract Policing Branch.

1. A copy of the RCMP-wide recapitulation report will be made available to COs.

E. TECHNIQUES D'ENQUÊTE (suite)

E. 5. d. 1. (suite)

renseignements par message ou télécopieur à l'agent AP, avec une copie à la Direction générale, à l'att. du Centre national des opérations.

2. Avant la fin de janvier, inscrire sur la formule 2438 toutes les poursuites comportant des risques effectuées au cours de l'année civile précédente et la transmettre à la Direction générale, à l'att. de l'off. resp. de la S.-dir. de la police contractuelle.

1. Une copie du rapport récapitulatif de la GRC sera mise à la disposition des c. div.

Les poursuites policières et la sécurité du public

Un rapport de la Commission des plaintes du public contre la GRC

Automne 1999

Les poursuites policières et la sécurité du public

Un rapport de la Commission des plaintes du public contre la GRC

Automne 1999

ISBN 0-662-64590-1
N° de cat JS78-2/1999

Résumé

Le présent rapport met en évidence les dangers que posent les poursuites automobiles effectuées par la GRC et souligne qu'au cours des poursuites menées sur une période de cinq ans, 32 p. 100 d'entre elles se sont soldées par une collision, 14 p. 100 ont causé des blessures et 19 personnes ont trouvé la mort.

Devant un tel bilan, la Commission des plaintes du public contre la GRC a demandé à M. Geoffrey Alpert, un expert de renom dans le domaine, de mener une étude.

La Commission et M. Alpert concluent que la politique nationale de la GRC en vigueur actuellement est à la fois vague et déroutante et que les membres de la GRC ne reçoivent pas une formation convenable, uniforme et permanente sur ce sujet.

Les quelques études et décisions du tribunal citées dans ce rapport démontrent également que des changements s'imposent pour protéger la sécurité du public.

La politique de la GRC comporte une lacune principale en ce sens qu'elle ne tient pas suffisamment compte de la gravité de l'infraction avant d'autoriser la poursuite d'un suspect. Des poursuites qui sont dangereuses sont trop souvent lancées pour des infractions d'ordre mineur, entre autres des entorses au code de la route.

La Commission recommande que la GRC révise sa politique sur les poursuites dangereuses afin de veiller à ce que celles-ci ne soient lancées qu'en cas de délit grave et qu'elle définisse en quoi consiste un délit grave. La Commission recommande également que les policiers se servent de l'équipement d'urgence dans tous les cas, y compris ce que la police qualifie de « poursuite courante », et que la GRC révise sa formation afin de faire en sorte que tous les policiers prenant part à une poursuite ont les aptitudes nécessaires, surtout au chapitre de l'évaluation des risques et de la prise de décisions, et que cette formation soit dispensée d'une façon suivie.

Table des matières

Introduction 1

Les dangers des poursuites policières 2

1. Les poursuites comportant des risques 2

2. Les poursuites courantes 5

L'inquiétude grandissante du public au sujet des poursuites 6

La portée du présent rapport 10

La politique actuelle de la GRC sur les poursuites 11

Les lacunes de la politique 13

1. La gravité de l'infraction 13

2. L'utilisation de l'équipement d'urgence dans les poursuites courantes 18

La théorie du fuyard 19

Les décisions du Tribunal 21

Politiques plus contraignantes sur les poursuites 26

La formation 27

1. Aucune poursuite sans formation appropriée 28

2. La formation aux poursuites et la formation aux armes à feu 29

3. Le maintien des aptitudes 30

4. L'uniformité de la formation 31

5. L'évaluation des risques et la prise de décisions 31

6. L'attitude et la formation policières 33

7. L'utilisation de l'équipement d'urgence 34

8. Le modèle d'intervention pour la gestion des incidents 35

Conclusion et recommandations 36

Annexe 1 – Bibliographie A1

Annexe 2 – Rapport de M. Alpert A2

Annexe 3 – Politique nationale de la GRC sur les poursuites policières A3

Introduction

La partie VII de la *Loi sur la GRC* autorise la Commission des plaintes du public à recevoir des plaintes et à enquêter sur la conduite des membres de la GRC dans l'exécution de leurs fonctions d'agent de la paix.

La Commission est saisie depuis quelques années de plaintes sur les poursuites policières effectuées par la GRC. L'analyse de celles-ci nous amène à nourrir de graves inquiétudes au sujet de la sécurité du public en cas de poursuite policière.

Le présent rapport contient les conclusions de la Commission et recommande que la GRC révise ses politiques et améliore sa formation aux poursuites afin de réduire les risques que posent celles-ci à la sécurité du public, des présumés contrevenants et des policiers mêmes.

Les dangers des poursuites policières

Les poursuites policières sont courantes partout au Canada. Les agents de la GRC ont mené 4 232 poursuites de 1991 à 1995. (Voir le tableau 1.) Les chiffres démontrent que ces poursuites étaient une mesure dangereuse. Plus de 30 p. 100 se sont soldées par une collision, 14 p. 100 ont causé des blessures et 19 personnes ont été tuées!

Tableau 1

Poursuites de la GRC comportant des risques — échelle nationale

Années	Poursuites	Collisions	Personnes blessées	Décès
1991-1995	4 232	1 364	587	19
		(32 %)	(14 %)	(0,4%)

1. Les poursuites comportant des risques

Nous voulons souligner que ces chiffres ne représentent que les poursuites déclarées qui, selon la terminologie policière, « comportent des risques ». Il s'agit de cas où le policier a indiqué au conducteur d'immobiliser son véhicule sur quoi ce dernier a décidé de fuir pour éviter l'arrestation. Le policier s'est alors lancé à la poursuite du conducteur en engageant l'équipement d'urgence (gyrophares et sirène) afin d'avertir le public du danger de la situation.

La GRC ne conserve pas depuis 1995 de données nationales fiables sur les poursuites comportant des risques effectuées par ses agents, [illegible] ce, malgré la directive retrouvée à l'alinéa E.5.d. du Manuel des op[illegible]ations exigeant la déclaration de ces incidents.

La GRC n'a peut-être pas de données nationales récentes sur les poursuites, mais des corps policiers dans deux provinces, la Colombie-Britannique et l'Ontario, possèdent des chiffres que nous présentons dans les tableaux 2 à 6, à titre de comparaison.

Tableau 2

Poursuites comportant des risques menées par la GRC en Colombie-Britannique

Années	Poursuites	Collisions	Personnes blessées	Décès
1990-1998	3 124	1 172	468	17
		(38 %)	(15 %)	(0,5 %)

Tableau 3

Poursuites comportant des risques menées par d'autres corps policiers en Colombie-Britannique

Années	Poursuites	Collisions	Personnes blessées	Décès
1990-1998	867	717	350	6
		(83 %)	(40 %)	(0,7 %)

Les dangers des poursuites policières

Les poursuites policières sont courantes partout au Canada. Les agents de la GRC ont mené 4 232 poursuites de 1991 à 1995. (Voir le tableau 1.) Les chiffres démontrent que ces poursuites étaient une mesure dangereuse. Plus de 30 p. 100 se sont soldées par une collision, 14 p. 100 ont causé des blessures et 19 personnes ont été tuées!

Tableau 1

Poursuites de la GRC comportant des risques — échelle nationale

Années	Poursuites	Collisions	Personnes blessées	Décès
1991-1995	4 232	1 364	587	19
		(32 %)	(14 %)	(0,4%)

1. Les poursuites comportant des risques

Nous voulons souligner que ces chiffres ne représentent que les poursuites déclarées qui, selon la terminologie policière, « comportent des risques ». Il s'agit de cas où le policier a indiqué au conducteur d'immobiliser son véhicule sur quoi ce dernier a décidé de fuir pour éviter l'arrestation. Le policier s'est alors lancé à la poursuite du conducteur en engageant l'équipement d'urgence (gyrophares et sirène) afin d'avertir le public du danger de la situation.

La GRC ne conserve pas depuis 1995 de données nationales fiables sur les poursuites comportant des risques effectuées par ses agents, et ce, malgré la directive retrouvée à l'alinéa E.5.d. du Manuel des opérations exigeant la déclaration de ces incidents.

La GRC n'a peut-être pas de données nationales récentes sur les poursuites, mais des corps policiers dans deux provinces, la Colombie-Britannique et l'Ontario, possèdent des chiffres que nous présentons dans les tableaux 2 à 6, à titre de comparaison.

Tableau 2

Poursuites comportant des risques menées par la GRC en Colombie-Britannique

Années	Poursuites	Collisions	Personnes blessées	Décès
1990-1998	3 124	1 172	468	17
		(38 %)	(15 %)	(0,5 %)

Tableau 3

Poursuites comportant des risques menées par d'autres corps policiers en Colombie-Britannique

Années	Poursuites	Collisions	Personnes blessées	Décès
1990-1998	867	717	350	6
		(83 %)	(40 %)	(0,7 %)

Tableau 4

Poursuites comportant des risques menées par des corps policiers autres que la GRC en Ontario

Années	Poursuites	Collisions	Personnes blessées	Décès
1991-1997	10 421	4 481	2 415	33
		(43 %)	(23 %)	0,3 %)

Tableau 5

Blessures imputables aux poursuites comportant des risques en Ontario

Années	Blessures	Policiers	Suspects	Passants
1991-1997	2 415	736	1 481	198
		(31 %)	(61 %)	(8 %)

Tableau 6

Décès imputables aux poursuites comportant des risques en Ontario

Années	Décès	Policiers	Suspects	Passants
1991-1997	33	1	26	6
		(3 %)	(79 %)	(18 %)

Tableau 4

Poursuites comportant des risques menées par des corps policiers autres que la GRC en Ontario

Années	Poursuites	Collisions	Personnes blessées	Décès
1991-1997	10 421	4 481	2 415	33
		(43 %)	(23 %)	0,3 %)

Tableau 5

Blessures imputables aux poursuites comportant des risques en Ontario

Années	Blessures	Policiers	Suspects	Passants
1991-1997	2 415	736	1 481	198
		(31 %)	(61 %)	(8 %)

Tableau 6

Décès imputables aux poursuites comportant des risques en Ontario

Années	Décès	Policiers	Suspects	Passants
1991-1997	33	1	26	6
		(3 %)	(79 %)	(18 %)

Ces données prouvent qu'un nombre élevé de poursuites comportant des risques blessent ou tuent non seulement les suspects en fuite, mais également des policiers et des passants innocents.

2. Les poursuites courantes

La Commission déplore le fait qu'il n'existe aucune statistique sur ce que la police qualifie de « poursuites courantes ».

Une poursuite courante est une poursuite pendant laquelle le policier roule plus vite que la limite permise sans engager la sirène et les gyrophares de l'autopatrouille. Le policier donne la chasse, entre autres pour rattraper et chronométrer un conducteur excédant la limite de vitesse, pour intercepter et stopper un conducteur pour interpeller les occupants du véhicule ou pour arrêter un délinquant.

Pour le policier, ces poursuites sont peut-être courantes, mais en réalité, elles sont loin d'être ordinaires et peuvent même être plus dangereuses pour les membres du public que les « poursuites comportant des risques».

Comme nous le verrons plus tard, les poursuites courantes peuvent entrainer des accidents, des blessures et même la mort et, dans certains cas, le tribunal a reconnu coupable de négligence causant des blessures ou la mort le policier impliqué. La Commission a elle-même reçu des plaintes sur les poursuites courantes. La Commission est d'avis que les poursuites, qu'elles soient courantes ou comportant des risques, constituent un danger pour la sécurité du public, des contrevenants et des policiers mêmes.

Règle générale, les poursuites courantes et celles comportant des risques sont effectuées à des vitesses supérieures à la limite permise et elles peuvent également faire entorse à d'autres dispositions du code de la route.

Les lois et les politiques en vigueur au Canada obligent généralement le policier à engager l'équipement d'urgence au complet, comme la sirène et les gyrophares, pendant une poursuite comportant des risques. Dans certains sphères de compétence, ces politiques et lois exigent la mise en marche de l'un ou de l'autre de ces dispositifs, selon les circonstances.

Si les policiers ne se servent pas de l'équipement d'urgence pendant une poursuite courante, c'est parce qu'ils croient en l'adage que le suspect prendra la fuite s'il se trouve encore à une certaine distance. Cette théorie s'appelle la « *rabbit theory* » ou la théorie du fuyard.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, pendant une poursuite courante ou comportant des risques, les conducteurs roulent à grande vitesse et enfreignent plusieurs règlements de la circulation. Même si les deux types de poursuites comportent des risques semblables pour le public, les policiers ne se servent habituellement pas de leur équipement d'urgence pendant une poursuite courante parce qu'ils souscrivent à la théorie du fuyard.

Nous remettrons en question plus tard le bien-fondé de cette théorie.

L'inquiétude grandissante du public au sujet des poursuites

Nous tolérons les dangers que comportent les poursuites policières parce que c'est une convention établie et que nous sommes des citoyens respectueux de la loi et voulons que les criminels soient appréhendés et punis.

Au cours des dernières années, toutefois, le public est de plus en plus préoccupé par les poursuites et se demande si celles-ci ne présentent pas plus de risques que d'avantages. En fait, plusieurs administrations se sont penchées sur la question depuis nombre d'années et elles ont conclu que

les poursuites sont dangereuses et qu'elles doivent être soumises à certaines contraintes.

Les auteurs d'un rapport du ministère du Solliciteur général de l'Ontario publié en 1985 sur les poursuites policières soulignaient que les poursuites automobiles comportaient 1 000 fois plus de risques de décès qu'une simple promenade en automobile. Ils disaient notamment que :

> ... lorsqu'un conducteur prend le volant, les risques de décès sont mille fois plus grands s'il est impliqué dans une poursuite. [Tr.]

... lorsqu'un conducteur prend le volant, les risques de décès sont mille fois plus grands s'il est impliqué dans une poursuite.

Et ils ajoutaient :

> ... la plupart des membres du comité ont conclu que les poursuites sont trop dangereuses pour être menées dans tous les cas prévus par la politique actuelle. Les statistiques démontrent que l'appréhension immédiate de personnes qui fuient la police pour une infraction mineure au code de la route ne saurait justifier les énormes risques de décès, de blessures et de dommages matériels qu'entraînent les poursuites. [Tr.]

Plusieurs autres études sur la question ont été menées au Canada et aux États-Unis.

Un document de travail rédigé en Colombie-Britannique en avril 1990 pour la Commission de police de la Colombie-Britannique recommandait l'adoption de nouvelles lignes directrices concernant les poursuites policières afin de réduire le nombre de décès et de blessures et la quantité de dommages matériels. Les auteurs ont également dit ce qui suit :

> Nous recommandons que les nouvelles lignes directrices obligent les services de police à adopter des directives sur

> ce qui suit : l'équipement devant être utilisé pendant la poursuite, l'utilisation de véhicules policiers dans la répression de catégories particulières d'infractions, le maintien et l'arrêt de la poursuite, la formation et les modalités de rapport. [Tr.]

En 1992, l'université d'État de l'Illinois a publié un rapport d'étude intitulé *Police Pursuit in Pursuit of Policy: The Pursuit Issue, Legal and Literature Review and an Empirical Study*. Les chercheurs ont sondé 51 corps policiers dans le but de mettre sur pied une base de données à l'intention des fonctionnaires gouvernementaux, des administrateurs policiers et des agents de la paix afin de les aider à choisir judicieusement le contenu des lois, des politiques et des modalités sur les poursuites policières.

Les auteurs ont formulé plusieurs recommandations, dont celles-ci :

> ... les corps policiers devraient avoir des politiques éclairées, fortement restrictives et dissuasives sur les poursuites policières ainsi que des règlements explicites et simples sur celles-ci. La politique ne devrait autoriser les poursuites que lorsque les risques qu'entraînerait l'inaction du policier sont nettement plus grands que ceux soulevés par la poursuite. ... Ainsi, le policier éviterait la confusion dans une situation stressante et il serait plus porté à retenir les pratiques autorisées. [Tr.]

Les auteurs ont souligné la nécessité de dispenser une formation appropriée et ils ont recommandé ce qui suit :

> Les policiers autorisés à participer à une poursuite doivent avoir reçu au préalable la formation appropriée et ils doivent recevoir régulièrement une formation en cours de service. La formation, en plus de porter sur la conduite du véhicule, doit englober l'attitude qu'il convient d'adopter et la

capacité de prendre des décisions pendant une poursuite ainsi que la connaissance des limites et des responsabilités juridiques. [Tr.]

Le National Institute of Justice des États-Unis a commandé en 1996 une étude intitulée *Police Pursuit and the Use of Force: A Final Report to the U.S. National Institute of Justice (USNIJ).*

L'étude comprenait :

- un sondage national auprès de 737 organismes policiers;
- des données sur plus de 1 200 poursuites effectuées par trois services de police;
- un sondage auprès de 779 policiers et 175 superviseurs;
- un sondage mené auprès de 160 recrues avant qu'elles ne reçoivent leur formation aux poursuites et de 145 recrues après cette formation;
- un sondage d'opinion publique mené auprès de 555 personnes;
- des entrevues avec 146 détenus impliqués dans les poursuites à haute vitesse.

L'étude a porté sur bon nombre des sujets soulevés dans le présent rapport, entre autres la tendance à adopter des politiques plus restrictives sur les poursuites, les répercussions des nouvelles politiques sur les poursuites et sur le taux de criminalité ainsi que la qualité et la fréquence de la formation aux poursuites. Nous soulignerons plus bas quelques conclusions particulières de cette étude.

Une autre étude menée en 1999 intitulée « *Summary of the Suspect Apprehension Pursuits Report: Ontario Ministry of the Solicitor General and Correctional Services* » porte sur les directives qui existent en Ontario pour les poursuites policières et les pratiques touchant les poursuites dans neuf sphères de compétence policières au Canada et dans quinze aux États-Unis ainsi que sur des sujets comme la formation et la

supervision. Les auteurs de l'étude ont recommandé que la politique sur les poursuites soit modifiée afin d'englober :

> ... trois critères sur l'amorce des poursuites afin qu'on tienne plus compte des solutions de rechange et qu'on accorde aux superviseurs plus de contrôle sur les poursuites.

Les trois critères exigent que les agents aient des motifs de croire qu'une infraction criminelle a été commise ou est sur le point d'être commise, qu'il n'y a pas de solutions de rechange à la poursuite et que le besoin immédiat d'arrêter ou d'identifier l'automobiliste en fuite l'emporte sur le risque pour la sécurité publique que la poursuite pourrait présenter.

Les auteurs ont également recommandé que la politique prévoie :

> ... un soutien à la formation des agents et des superviseurs en matière de poursuites, ce qui comprend la production d'une vidéo sur les poursuites et les solutions de rechange.

La portée du présent rapport

Comme le démontrent les études mentionnées plus haut, les poursuites policières inquiètent les gouvernements, les universitaires, les citoyens et la police même depuis plusieurs années.

Avant d'entreprendre son examen, la Commission a évalué les fort nombreux enjeux relatifs aux poursuites policières et elle a conclu qu'une investigation complète de la question serait peu pratique. Elle a donc décidé d'examiner uniquement la politique nationale de la GRC sur les poursuites ainsi que la formation qu'elle dispense à ses agents à ce chapitre.

Pour mener son analyse, et comme la question n'a pas été examinée en détail par des universitaires canadiens, la Commission s'est adjointe M. Geoffrey Alpert, un professeur au collège de la justice criminelle à l'université de la Caroline du Sud qui est un expert renommé dans le domaine des poursuites policières. M. Alpert a mené de nombreuses recherches sur cette question, y compris l'étude du National Institute of Justice des États-Unis que nous avons mentionnée plus haut, ainsi que des études pour le département des transports des États-Unis. M. Alpert a également signé plusieurs ouvrages et articles sur les poursuites et il a témoigné devant la Chambre des représentants des États-Unis et plusieurs jurys d'accusation. Il est également un conférencier bien connu sur la scène nationale et internationale.

M. Alpert a rédigé pour la Commission un rapport intitulé *Politique et formation : les deux premiers éléments constituants d'une politique sur les poursuites pour la Gendarmerie royale du Canada*. Nous ferons renvoi aux conclusions de M. Alpert et nous avons joint à l'annexe 2 son rapport et les documents à l'appui.

La politique actuelle de la GRC sur les poursuites

La politique nationale de la GRC sur les poursuites se trouve à l'annexe 3 du présent rapport.

Le libellé de cette politique est au cœur même des inquiétudes que nourrit la Commission au sujet des poursuites effectuées par les membres de la GRC. Comme le mentionne M. Alpert dans son rapport :

> La politique sur les poursuites de la Direction générale de la Gendarmerie royale du Canada est une politique vague, qui fait appel dans une très grande mesure à la formation, au jugement et à la discrétion des agents. Cette politique a une portée limitée et elle passe sous silence beaucoup

> d'éléments relatifs aux poursuites qu'on devrait normalement retrouver dans une politique complète et détaillée. De plus, le texte même de la politique est à ce point vague que le lecteur peut l'interpréter de différentes façons. Autrement dit, les agents qui lisent la politique peuvent lui donner chacun leur propre interprétation. (C'est nous qui soulignons.) [Tr.]

La GRC a publié sa première politique nationale en 1976 sous le titre « Aides et techniques d'enquête — Techniques de patrouille ». Le premier libellé est bref : il rappelle aux policiers et aux superviseurs de ne pas prendre de risques inutiles et d'arrêter leurs décisions en se fondant sur le genre de crime commis.

La politique nationale a depuis été modifiée et elle est maintenant semblable à celle de bien d'autres corps policiers au pays quant à la définition de poursuite comportant des risques, au respect de la sécurité du public, au recours à la poursuite comme dernière mesure et aux motifs de l'amorce de la poursuite.

Il importe de noter que les différentes divisions de la GRC au pays ont des politiques particulières à l'égard des poursuites comportant des risques qui s'inspirent non seulement de la politique nationale, qui sert de ligne de conduite pour tous les agents, mais qui prennent en compte également les exigences provinciales. De plus, les détachements ont également leurs propres politiques qui se moulent sur la politique nationale et la politique divisionnaire. Il s'ensuit que les politiques détachementaires et divisionnaires ne sont pas normalisées et donc pas uniformes dans l'ensemble du pays.

Les lacunes de la politique

La politique nationale semble donner des lignes directrices complètes aux agents de la GRC en matière de poursuites. Cependant, la Commission et M. Alpert croient que deux volets de la politique nationale peuvent être améliorés.

Le premier volet porte sur la façon dont les agents de la GRC établissent la gravité de l'infraction devant donner lieu à la poursuite.

Le second porte sur l'utilisation de l'équipement d'urgence lors d'une poursuite courante.

1. La gravité de l'infraction

M. Alpert a conclu que même si la GRC énonce dans sa politique nationale les facteurs de risques que ses agents doivent prendre en considération avant d'amorcer une poursuite, elle devrait expliciter davantage la façon dont ils doivent le faire. Par exemple, la politique précise que l'agent doit tenir compte de la gravité de l'infraction avant de donner la chasse. Cependant, elle ne précise pas ce qu'est un délit grave. L'agent et son chef immédiat doivent donc le déterminer eux-mêmes.

Cependant, la politique ne précise pas ce qu'est un délit grave.

L'étude de 1992 de l'université d'État de l'Illinois compare les statistiques réelles sur les poursuites à la fréquence à laquelle celles-ci, selon les policiers, sont menées lorsque des délits graves ou des criminels dangereux sont en cause. Les auteurs ont déclaré ce qui suit :

> Les policiers, tout comme les administrateurs, semblent se méprendre sur le déclencheur de la plupart des poursuites. Quand on leur a demandé leur avis, les policiers ont dit qu'en général les poursuites étaient lancées en cas de délit grave. Mais, lorsqu'on leur a demandé ce qu'était leur expérience personnelle, la plupart ont dit que dans les trois

quarts des cas ils avaient donné la chasse pour des petits méfaits. [Tr.]

Dans leur étude de 1996 du USNIJ, les auteurs ont noté que les policiers et leurs superviseurs étaient disposés à prendre des risques plus grands dans les poursuites lancées contre des suspects impliqués dans des crimes graves. Ils ont également relevé que les policiers et le public nord-américains croient qu'une personne qui fuit la police a quelque chose de grave à se reprocher.

Cependant, les preuves démontrent le contraire.

La GRC ne consigne pas les motifs pour lesquels les poursuites policières ont été engagées, mais le ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique et le ministère du Solliciteur général de l'Ontario tiennent ce genre de statistiques. Il existe des similarités dans les raisons données pour engager des poursuites dans les deux provinces.

Ainsi, en Colombie-Britannique, entre 1991 et 1997, quelque 40 p. 100 des poursuites policières ont été engagées sur la base d'infractions appréhendées à la *Motor Vehicle Act* (loi sur les véhicules automobiles), à savoir excès de vitesse, conduite imprudente ou inégale, manquement aux règles de la circulation ou mauvaises plaques d'immatriculation. Les autres poursuites policières ont été engagées à l'égard de personnes soupçonnées d'avoir contrevenu au *Code criminel*. Toutefois, il s'est agi dans la plupart des cas d'infractions contre la propriété, dont l'introduction par effraction, le vol et la possession d'un véhicule volé. Seulement 10 p. 100 des poursuites entreprises en Colombie-Britannique au cours de cette période ont été liées à des infractions de conduite avec facultés affaiblies ou de conduite dangereuse.

En Ontario, au cours de la même période, environ 30 p. 100 des poursuites policières ont été engagées sur la base d'un soupçon d'infraction au code de la route de la province, alors que les autres poursuites ont eu trait à des infractions présumées au *Code criminel*.

Toutefois, à l'examen des accusations criminelles déposées après les poursuites, il est important d'observer qu'autant d'accusations liées à la propriété ont été déposées après les poursuites que d'accusations de conduite dangereuse ou de conduite avec facultés affaiblies (36 p. 100). Seulement 3 p. 100 des accusations déposées après une poursuite ont eu trait à des infractions graves de violence, comme l'homicide ou l'enlèvement.

Il ressort donc des rapports dont nous disposons que, dans de nombreux cas, les individus qui fuient la police n'ont pas commis d'infraction criminelle grave qui présente un danger réel pour la société. Cette conclusion est conforme à d'autres statistiques sur les poursuites policières établies un peu partout en Amérique du Nord.

Les auteurs de l'étude de 1996 du USNIJ ont conclu que :

> ... la plupart des suspects prennent la fuite, car ils ont peur et ne veulent pas subir les conséquences qu'apporterait un délit mineur. Nos statistiques nous apprennent que la plupart de ces suspects réduiront leur vitesse et conduiront moins imprudemment si le policier leur donne une marge de manœuvre. Nos statistiques indiquent également que la plupart des suspects fuient la police parce qu'ils ont peur ou prennent une décision irréfléchie et non parce qu'ils ont commis un crime grave. [Tr.]

Les auteurs ont ajouté ce qui suit au sujet de la détermination de la gravité de l'infraction :

> ... l'hypothèse empirique appropriée est qu'un fuyard n'est pas un criminel violent en fuite, mais plutôt une personne affolée et irresponsable qui ne veut pas subir les conséquences de ses problèmes ou de ses gestes. [Tr.]

Dans le sommaire de l'étude de 1996 du USNIJ, les auteurs disent ce qui suit :

> L'étude démontre l'importance de la prétendue gravité de l'infraction commise par le suspect en fuite en tant que facteur principal dont se servent les policiers pour décider s'ils doivent lancer ou poursuivre la chasse. La politique doit donc s'articuler d'abord sur le type d'infraction et ensuite sur les risques pour le public et tenir compte du volume de la circulation et des embouteillages. La prise en compte de ces variables nous amène à penser qu'une politique éclairée devrait limiter les poursuites à l'appréhension de criminels dangereux. [Tr.]

Les mesures que prennent plusieurs corps policiers démontrent qu'ils estiment qu'il faut à tout prix tenir compte de la nature de l'infraction avant d'amorcer une poursuite. Les politiques policières précisent de plus en plus souvent qu'il faut évaluer la gravité du crime avant de prendre un suspect en chasse.

Certains corps policiers ont tendance maintenant à éviter les poursuites pour des infractions au code de la route et des infractions relatives aux biens, entre autres le vol d'un véhicule, et à les réserver plutôt aux délits constituant une grave menace à la vie.

La Police de Miami-Dade en Floride a adopté, en 1992, une politique limitant les poursuites aux crimes violents. En moins d'un an, le nombre de poursuites a chuté de 82 p. 100 et le nombre de poursuites de ce corps policier est demeuré à ce niveau considérablement réduit. Non seulement ce taux est-il resté le même, mais le taux de collisions, de blessures et de décès imputables aux poursuites n'a pas augmenté non plus.

De plus, le taux de criminalité est resté le même tout comme d'ailleurs le pourcentage de criminels fuyant la police. La politique contraignante n'a pas encouragé les suspects à fuir.

L'exemple de Miami-Dade met en évidence la tendance des corps policiers à limiter les poursuites aux délits graves ainsi que les profondes répercussions de ces contraintes sur la fréquence des poursuites. Il prouve également que le taux de la criminalité et le nombre de suspects qui prennent la fuite n'augmentent pas si l'on réserve les poursuites aux délits graves seulement.

L'exemple de Miami-Dade ... prouve également que le taux de la criminalité et le nombre de suspects qui prennent la fuite n'augmentent pas si l'on réserve les poursuites aux délits graves seulement.

Pour ce qui est des motifs justifiant la poursuite, la Commission a examiné une cinquantaine de politiques de poursuites de différents corps policiers au pays, dont la GRC.

Les variations entre les raisons pour donner la chasse, ou parfois pour ne pas la donner, étaient assez marquées. À titre d'exemple, les politiques de certains corps policiers interdisent les poursuites pour une infraction au code provincial de la route, entre autres l'excès de vitesse et la conduite négligente. À d'autres endroits, les politiques précisent que le policier peut se lancer à la poursuite d'une personne qui aurait commis un délit entraînant l'arrestation sans mandat ou si elle pose un risque à la sécurité d'autrui. D'autres politiques exigent que le policier se demande si le suspect a commis ou non un délit grave et si l'appréhension de celui-ci est importante au point d'accepter les dangers que cela constitue.

Les politiques et les règlements s'articulent sur différentes interprétations de la gravité du crime, mais tous sans exception reflètent une sensibilisation accrue à la nécessité de réserver les poursuites aux délits graves et contiennent des exemples de délits graves et mineurs.

... les agents de la GRC doivent avoir des directives plus claires sur la façon de déterminer ce qu'est un délit grave.

La Commission est d'avis que les agents de la GRC doivent avoir des directives plus claires sur la façon de déterminer ce qu'est un délit grave. Cette décision ne doit pas être laissée, comme c'est le cas maintenant, à l'agent en cause et à son superviseur.

2. L'utilisation de l'équipement d'urgence dans les poursuites courantes

La Commission croit également que l'utilisation de l'équipement d'urgence — sirène et gyrophares — pendant les poursuites courantes est un autre aspect important de la politique de la GRC qui doit être examiné.

Comme l'indique M. Alpert dans son rapport, la politique nationale de la GRC est un peu ambiguë à ce chapitre.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les agents de la GRC se lancent souvent à la poursuite de suspects sans engager l'équipement d'urgence, habituellement dans l'unique but de les rattraper. En fait, la politique de certains détachements de la GRC recommande à l'agent de réduire la distance qui le sépare du suspect avant de mettre en marche l'équipement d'urgence pour le sommer d'arrêter.

L'étude menée par la GRC sur les poursuites en 1992 mentionne cette pratique courante et elle a relevé que six des quinze détachements consultés avaient une politique qui :

> ... précise que le membre doit réduire la distance qui le sépare du suspect avant d'engager l'équipement d'urgence afin de ne pas prévenir ce dernier de ses intentions. [Tr.]

Lors de son examen récent des politiques sur les poursuites d'une cinquantaine de corps policiers, la Commission a noté que, dans 19 cas, la politique obligeait le policier à se rapprocher du suspect ou lui recommandait de le faire avant d'engager l'équipement d'urgence ou encore qu'elle lui laissait le choix de la mesure à prendre.

La plupart des politiques précisent qu'on doit se servir d'une voiture banalisée dans une poursuite qu'en cas d'absolue nécessité, et uniquement jusqu'à ce qu'une voiture marquée prenne la relève. Ceci

indique ainsi clairement que les autorités policières reconnaissent qu'il est dangereux de permettre à des voitures banalisées de contrevenir au code de la route. Dans ce contexte, il est difficile de comprendre la discrétion laissée habituellement au policier de violer le code de la route en effectuant une poursuite courante sans actionner son équipement d'urgence.

La Commission désire signaler aussi que dans plusieurs provinces, la loi autorise les poursuites courantes sans équipement d'urgence. Le code de la route de l'Ontario n'oblige pas le policier de mettre en marche l'équipement d'urgence pendant qu'il exécute ses fonctions. D'autres provinces, entre autres le Nouveau-Brunswick et l'Alberta, laissent au policier le choix d'utiliser ou non l'équipement d'urgence lorsqu'il poursuit un suspect.

La plupart des provinces autorisent les poursuites courantes sans équipement d'urgence, mais deux interdisent au policier de donner la chasse à des vitesses dépassant la limite permise sans mettre en marche la sirène ou les gyrophares.

... deux provinces interdisent au policier de donner la chasse à des vitesses dépassant la limite permise sans mettre en marche la sirène ou les gyrophares.

Le paragraphe 109(1) du code de la route de la Nouvelle-Écosse permet au policier de donner la chasse à des criminels à des vitesses supérieures à la limite permise seulement s'il a mis en marche un avertisseur audible comme une cloche, une sirène ou un sifflet. L'article 123 du code de la route de Terre-Neuve autorise le policier à poursuivre un contrevenant réel ou présumé à des vitesses excessives seulement lorsque la sirène et les gyrophares de son véhicule sont activés.

La théorie du fuyard

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, la raison majeure pourquoi le policier effectue des poursuites courantes sans engager l'équipement d'urgence est qu'il souscrit à la théorie du fuyard voulant que s'il active

cet équipement avant de rattraper le conducteur, ce dernier sera plus porté à détaler et, par conséquent, les policiers appréhendront moins de présumés contrevenants.

Après avoir examiné les différentes lois provinciales et les politiques des corps policiers sur ce sujet, la Commission ne peut que conclure que les services policiers au pays, y compris la GRC, croient en la validité de la théorie du fuyard. De nombreux corps policiers canadiens, y compris la GRC, souscrivent à cette théorie et semblent s'opposer fermement à toute contrainte concernant l'utilisation de l'équipement d'urgence.

De temps à autre, des suspects vont tenter de fuir lorsqu'on leur ordonne de s'arrêter, mais aucune preuve empirique n'existe sur la fréquence de ces situations. Aucune étude n'a été réalisée sur cette question et il n'existe pas de statistiques sur le pourcentage de membres du public qui prennent la fuite lorsqu'on leur ordonne de s'arrêter. La Commission est donc d'avis que la théorie du fuyard n'a pas de fondement et qu'on ne doit pas se baser sur cette théorie pour dresser une politique sur les poursuites.

La Commission est donc d'avis ... qu'on ne doit pas se fonder sur cette théorie pour dresser une politique sur les poursuites.

Dans son rapport à la Commission, M. Alpert appuie la conclusion voulant que le bien-fondé de cette théorie n'ait jamais été éprouvé ni prouvé. Il ajoute que, même si certains renseignements non scientifiques laissent entendre que des personnes pourraient accélérer pour profiter de l'espace qui les sépare de l'agent qui leur ordonne d'arrêter pour prendre la fuite, rien ne prouve que ces automobilistes continueront de conduire dangereusement. Plutôt, on estime qu'ils vont tenter de se cacher ou de se mêler aux autres véhicules, au lieu d'essayer de se sauver en accélérant, constituant ainsi un risque moins grand qu'en cas de poursuite courante sans équipement d'urgence.

Au Canada, deux provinces (Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve) interdisent les poursuites sans engager l'équipement d'urgence, et une autre province a adopté certaines contraintes quant à la latitude accordée à la police pour lancer des poursuites sans équipement d'urgence.

D'après le règlement adopté en 1998 par la Colombie-Britannique sur la conduite de véhicules d'urgence, il faut utiliser l'équipement d'urgence lorsqu'on effectue une « poursuite » (comportant des risques) ou lorsqu'on « réduit la distance » (poursuite courante). Lorsqu'il réduit la distance, le policier n'est autorisé à enfreindre cette règle que dans certaines circonstances. Il faut activer les gyrophares et/ou la sirène, à moins qu'un acte criminel n'ait été commis, ne soit en train d'être commis ou ne soit sur le point d'être commis, et que le risque de causer des torts au public en réduisant la distance est moindre que celui créé par l'activation de l'équipement d'urgence ou en terminant la tentative de réduire la distance. De toute façon, le policier doit toujours utiliser l'équipement d'urgence lorsqu'il grille un feu rouge ou ne fait pas un arrêt obligatoire ou lorsqu'il croise une école ou un terrain de jeu en tentant de réduire la distance.

La Commission conclut que les lois de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse ainsi que les règlements instaurés récemment en Colombie-Britannique reflètent la préoccupation grandissante du public quant aux risques à la sécurité que représentent les poursuites sans équipement d'urgence.

Les décisions du Tribunal

Les tribunaux ont aussi conclu que la violation du code de la route lors d'une poursuite sans équipement d'urgence pouvait constituer une négligence. Dans certains cas, les tribunaux ont conclu que le policier doit engager son équipement d'urgence (sirène ou gyrophares) pour avertir le public qu'une poursuite, peu importe le genre, est en cours.

... la violation du code de la route lors d'une poursuite sans équipement d'urgence pouvait constituer une négligence.

Dans l'affaire *Ontario (Attorney General)* v. *Castilloux* [1976] O.J. n° 318, deux policiers engagés dans une poursuite courante suivaient à vive allure un suspect sans avoir mis en marche l'équipement d'urgence. À une intersection, une troisième voiture s'est engagée sur la voie, sa conductrice croyant qu'elle pouvait le faire en toute sécurité, car

l'autopatrouille était à une assez grande distance. Mais l'autopatrouille l'a frappée de plein fouet. Les deux policiers ont été blessés.

La Cour suprême de l'Ontario a conclu que le policier avait fait preuve de négligence en n'engageant pas l'équipement d'urgence. Le juge Lerner a écrit dans son jugement que :

> Le conducteur plaignant (le policier) a fait preuve de négligence, car filant à telle allure, il n'aurait pas pu maîtriser son véhicule s'il avait dû réduire considérablement sa vitesse ... pour appréhender le présumé contrevenant, ils roulaient à très grande vitesse sans avertir avec l'équipement à leur disposition les autres conducteurs et le public de la façon dont ils conduisaient l'autopatrouille pour exécuter leurs fonctions. (C'est nous qui soulignons.) [Tr.]

Dans l'affaire *Andani Estate* v. *Peel Regional* [1989] O.J. nº 625, un policier menait une poursuite courante à haute vitesse sans avoir engagé l'équipement d'urgence. Il a perdu de vue le suspect et il a interrompu la poursuite alors qu'il s'approchait d'une intersection. Avant d'y arriver, il a vu une automobile se rapprochant de lui. Il a tenté de mettre en marche les gyrophares, mais le véhicule a tourné devant lui et il y a eu collision. Les deux passagers ont perdu la vie dans cet accident.

Madame le juge Arbour, antérieurement membre de la Cour suprême de l'Ontario, a fait remarquer que le policier s'était présenté à l'intersection à une vitesse d'environ 113 km/h et qu'il avait engagé les gyrophares au plus deux secondes avant son arrivée. Madame le juge Arbour a conclu que :

> ... la vitesse à laquelle l'autopatrouille filait et l'absence d'un avertissement adéquat aux autres conducteurs sont les facteurs déterminants dans cet accident. La prépondérance raisonnable des probabilités me pousse à conclure que le

> conducteur (la victime) n'a aucunement fait preuve de négligence lorsqu'il a fait son virage à gauche dans les circonstances que nous connaissons.
>
> Lorsqu'Andani (la victime) s'est engagé dans l'intersection, l'autopatrouille se trouvait assez loin, à au moins quelques centaines de pieds. Étant donné qu'à ce moment, le policier n'avait pris aucune mesure pour signaler sa présence, Andani a présumé que l'autopatrouille était un véhicule comme tout autre roulant à une vitesse permise ». (C'est nous qui soulignons.) [Tr.]

Le policier en cause a lui aussi été reconnu coupable de négligence et il a été tenu responsable de l'accident.

Dans une autre affaire, un conducteur faisant un virage est entré en collision avec une autopatrouille effectuant une poursuite courante. Dans sa décision rendue le 24 février 1998 à Burnaby (Colombie-Britannique), au sujet du décès de Nancy Elizabeth Windsor, le coroner a conclu que cet accident mortel était en partie imputable au fait que le policier n'avait pas engagé l'équipement d'urgence de son véhicule.

L'agent poursuivait un conducteur qui roulait à vive allure. Il n'avait pas mis en marche l'équipement d'urgence, et à son arrivée à une intersection, il a accéléré et atteint une vitesse entre 120 et 130 km/h. À l'intersection, il a heurté un véhicule. La conductrice est décédée et son passager a subi de graves blessures. Le policier est sorti indemne de l'accident.

Le coroner a recommandé à la commission de police de la Colombie-Britannique que :

> ... pendant toute poursuite, courante ou autre, le policier engage la sirène et les gyrophares de son autopatrouille dès les premiers instants de la chasse. [Tr.]

L'affaire *La Reine* v. *Winters*, entendue par la cour suprême de la Colombie-Britannique, 1996, portait également sur la mort de deux personnes lors d'une poursuite courante.

Un agent de la GRC pourchassait une personne sur déjà près de 25 kilomètres et excédait souvent la limite de vitesse permise. Un troisième véhicule s'est engagé sur la route à une intersection sans panneau ni feu de circulation et il a été frappé de plein fouet par l'autopatrouille. Les deux occupants de ce véhicule sont décédés sur les lieux de l'accident. Au moment de la collision, le policier filait à 130 et à 140 km/h alors que la vitesse permise était de 90 km/h. Les spécialistes en reconstitution d'accidents de la circulation ont témoigné que le conducteur du troisième véhicule aurait eu amplement le temps d'effectuer son virage et de s'éloigner de l'intersection si le policier avait roulé à une vitesse plus proche de la vitesse permise. Le policier a plus tard été accusé de conduite dangereuse.

Pendant le procès au criminel, plusieurs agents de la GRC ont déclaré que, pendant des poursuites courantes, ils filaient souvent à vive allure sans engager l'équipement d'urgence. L'accusé a déclaré ce qui suit :

> Rouler à 130 ou à 140 km/h est chose courante lorsqu'on veut rattraper ou retrouver un véhicule qui a passé devant l'endroit où vous l'avez remarqué d'abord. Cette vitesse n'est pas démesurée lorsqu'on la compare aux vitesses de plus de 200 km/h couramment et fréquemment atteintes pendant un quart pour rattraper les contrevenants lors des opérations radar. [Tr.]

Le jury a rendu un verdict de non-culpabilité, mais il était si bouleversé par la preuve présentée sur les poursuites courantes qu'il a demandé au juge présidant, l'honorable Wallace Oppal, de faire part de ses inquiétudes au procureur général de la province.

Dans sa lettre au procureur général, le juge Oppal a écrit ce qui suit :

> À la conclusion du procès, les membres du jury ont pris une mesure inhabituelle : ils m'ont demandé de communiquer avec vous pour vous faire part de leurs préoccupations au sujet des poursuites à grande vitesse et de l'apparent mépris des craintes pour la sécurité publique. Ils m'ont demandé de communiquer avec vous au sujet de l'absence apparente de politique ou d'obligation de rendre compte de la part de la GRC. De toute évidence, les membres du jury ont trouvé la pratique policière dangereuse. Même si les membres du jury ont acquitté l'accusé, ils entretenaient des inquiétudes sérieuses sur la conduite de la police ... Je crois humblement qu'une politique ou une loi sans équivoque est nécessaire pour nous éviter de vivre à nouveau de telles tragédies. [Tr.]

Le procureur général de la Colombie-Britannique a alors fait adopter le règlement sur la conduite de véhicules d'urgence, selon lequel l'équipement d'urgence doit fonctionner, sauf dans le cas de quelques exceptions mineures, lorsqu'on est en pleine poursuite ou qu'on réduit la distance. La Commission estime qu'il s'agit d'une mesure progressiste de la part de la Colombie-Britannique.

Dans son rapport à la Commission, M. Alpert affirme que les poursuites courantes effectuées sans équipement d'urgence sont l'une des manœuvres les plus dangereuses que peuvent effectuer les policiers et que :

> Ce genre d'intervention doit être limité aux situations d'urgence connues. Avant d'autoriser les agents à faire des « poursuites comportant des risques » sans mettre en marche les dispositifs d'avertissement de leur voiture, il faut fixer des restrictions et des limites plus strictes que dans le cas des poursuites où les dispositifs d'avertissement

sont mis en marche et donner aux agents une formation plus rigoureuse. Si l'on se contente de se fier au jugement d'un agent dont l'attention est concentrée sur l'arrestation d'un suspect, une catastrophe risque de se produire à tout moment. [Tr.]

La Commission est d'avis que la GRC devrait obliger ses agents à utiliser l'équipement d'urgence pendant toutes les poursuites, peu importe leur nature.

... la GRC devrait obliger ses agents à utiliser l'équipement d'urgence pendant toutes les poursuites ...

Politiques plus contraignantes sur les poursuites

Il est évident que la sensibilisation grandissante du public force de nombreux corps policiers à se donner des politiques plus restrictives sur les poursuites.

Cette sensibilisation accrue se manifeste en partie dans une couverture médiatique plus intense des poursuites policières de véhicules et de leurs conséquences. Au cours des dernières années, les médias s'intéressaient principalement aux blessures et aux décès imputables aux poursuites ainsi qu'aux raisons qui ont motivé ces dernières. Selon les reportages dans la presse écrite, les policiers ne veulent pas que leur pouvoir de décider quand donner et ne pas donner la chasse et quand engager et ne pas engager l'équipement d'urgence soit soumis à des contraintes. Ces reportages soulignent également que si, d'une part, la population réclame des peines plus sévères pour les fuyards, elle veut, d'autre part, que les poursuites soient soumises à des contraintes. Ils sont plusieurs à se demander si le vol présumé d'un véhicule ou toute autre infraction contre les biens est raison suffisante pour exposer le public aux risques de blessures et de mort qu'entraînent les poursuites.

Aux États-Unis, les résultats d'un sondage national inclus dans l'étude de 1996 de l'USNIJ ont révélé que 91 p. 100 des services policiers répondants avaient une politique sur les poursuites et que 48 p. 100 de ceux-ci avaient imposé des contraintes plus sévères sur celles-ci depuis les deux dernières années.

L'étude sur les poursuites menée en 1992 par la GRC mentionne ce qui suit :

> Les ouvrages sur ce sujet nous apprennent que le public et les corps policiers s'inquiètent de plus en plus des risques et des conséquences qui accompagnent les poursuites. Ils soulignent la fréquence des accidents, des blessures et des dommages ainsi que les inquiétudes grandissantes du public et des tribunaux de même que l'augmentation des questions de responsabilité judiciaire. Tous semblent s'entendre sur le besoin d'avoir des politiques nettes et précises pour guider la prise de décisions et la formation afin que les politiques soient mises en œuvre de façon efficace. [Tr.]

La formation

Il est essentiel que non seulement la GRC peaufine et explicite sa politique écrite, mais qu'elle forme aussi convenablement ses agents aux poursuites.

L'étude de 1992 de la GRC fait également ce lien entre la formation et la politique, comme le démontre la citation suivante :

> ... plusieurs services de police n'ont pas de politiques officielles et explicites et offrent d'habitude une formation inégale. Les lacunes au chapitre de la formation sont en fait le résultat de l'ambiguïté des politiques. [Tr.]

On ne peut étoffer la politique sans améliorer la formation.

Les membres de la GRC n'ont pas tous la même formation aux poursuites. À l'heure actuelle, cette formation fait partie du cours avancé de conduite automobile dans lequel deux jours sont consacrés à l'évitement des obstacles et des collisions, le contrôle des dérapages et la poursuite automobile. Des exposés théoriques sur la conduite en situation d'urgence et les poursuites viennent compléter la formation pratique, mais, comme nous le précisons ci-dessous, la formation est insuffisante dans les domaines de l'évaluation du risque et de la prise de décisions.

Le cours avancé de conduite automobile a été officiellement ajouté au cursus de la Division dépôt à l'automne 1994. Près de 500 recrues sont diplômées chaque année à l'école de la GRC, ce qui veut dire que depuis 1994, 2 500 recrues et 3 500 autres membres sur le terrain ont suivi ce cours avancé.

Cependant, au 25 mars 1999, la GRC comptait près de 12 500 membres ayant le rang de gendarme ou de caporal (soit ceux qui sont le plus souvent affectés aux patrouilles). Si la Commission tient compte de l'avancement et de l'attrition que connaît la GRC au fil des ans, elle conclut que moins de la moitié des membres de la GRC de ce rang ont suivi le cours avancé de conduite automobile.

... moins de la moitié des membres de la GRC de ce rang ont suivi le cours avancé de conduite automobile.

1. Aucune poursuite sans formation appropriée

L'évaluation que la Division « E » a faite du programme de conduite automobile en 1986 a souligné l'importance de soumettre tous les membres à la formation avancée. Les auteurs de cette évaluation ont conclu que la formation avancée relevait certainement les compétences et ils ont recommandé que celle-ci soit offerte à toutes les recrues à la Division dépôt ou dans les six mois qui suivent leur arrivée sur le terrain.

Les auteurs ont recommandé que les poursuites ne devraient être engagées que par des membres ayant reçu la formation avancée de conduite automobile. Certains corps policiers imposent une telle condition. À titre d'exemple, tous les policiers provinciaux et municipaux doivent obtenir une note d'au moins 75 p. 100 au cours de poursuites automobiles du Collège de police de l'Ontario avant d'être autorisés à effectuer des poursuites. En Colombie-Britannique, une disposition du règlement sur la conduite de véhicules d'urgence précise qu'à partir d'une date qui reste à fixer, un policier ne doit pas effectuer de poursuites automobiles sans avoir suivi au préalable un cours d'une journée.

2. La formation aux poursuites et la formation aux armes à feu

La formation aux poursuites de la GRC est nettement plus brève que celle donnée dans d'autres domaines, tel l'usage des armes à feu. La norme nationale de formation de la GRC pour le cours avancé de conduite automobile mentionne que si, d'une part, le policier reçoit une formation permanente aux armes à feu, d'autre part, il consacre 70 p. 100 de son temps de travail aux patrouilles. Le plan précise en outre que :

> ... la conduite de l'autopatrouille qu'ils utilisent tous les jours est souvent négligée. Compte tenu des conditions sous lesquelles ils conduisent, ils doivent posséder des aptitudes particulières et pour conduire de façon sécuritaire, ils doivent suivre une formation et s'exercer régulièrement, ce qui réduira inévitablement le nombre d'accidents.

La formation aux poursuites de la GRC est nettement plus brève que celle donnée dans d'autres domaines, tel l'usage des armes à feu.

La Commission a noté que la plupart des budgets policiers prévoient des fonds adéquats pour un recyclage annuel au maniement des armes à feu. Cependant, les policiers qui conduisent une autopatrouille et participent aux poursuites sont bien plus nombreux que ceux qui ont l'occasion d'utiliser leur arme à feu.

La Commission est d'avis que la conduite sécuritaire d'une autopatrouille pendant une poursuite est tout aussi importante que le maniement correct d'une arme à feu.

3. Le maintien des aptitudes

Les corps policiers ne nient aucunement l'importance du recyclage en matière de poursuite automobile.

L'évaluation de 1986 par la Division « E » de la GRC du programme de formation avancée à la conduite automobile mentionnait que le Service de police de Delta (Colombie-Britannique) avait offert à tous ses agents un tel recyclage parrainé par le Justice Institute of British Columbia.

Dans les deux années qui ont suivi ce recyclage, on n'a déploré, pendant les poursuites, aucun accident imputable aux agents du service de police de Delta. Cependant, après deux années sans recyclage, le service a de nouveau accusé des accidents imputables à ses agents. Ceci est une forte indication que les policiers ont absolument besoin d'un tel recyclage pour conserver leurs aptitudes à mener ces poursuites en toute sécurité.

Cependant, après deux années sans recyclage, le service a de nouveau accusé des accidents imputables à ses agents.

Compte tenu de ce fait, les évaluateurs de la Division « E » ont recommandé que chaque membre de la GRC suive un cours de recyclage à tous les trois ans. Ils ont formulé cette recommandation en 1986, mais la GRC n'y a pas encore donné suite.

Le policier doit suivre une formation permanente pendant toute sa vie professionnelle. Un seul cours suivi pendant la durée d'une carrière n'est pas suffisant pour savoir mener de façon sécuritaire des poursuites automobiles.

4. L'uniformité de la formation

M. Alpert aborde également dans son rapport le manque d'uniformité dans la formation dispensée aux membres de la GRC.

La formation devrait être uniforme dans l'ensemble de la GRC ne serait-ce qu'à cause de la fréquence des mutations des membres de la GRC entre les services policiers provinciaux et municipaux.

Le cours avancé de conduite automobile s'appuie sur une norme de formation qui contient des lignes directrices sur la prestation du cours dans l'ensemble du pays. La norme et les guides ne contiennent que les grandes lignes de la formation à dispenser. Cependant, le contenu des séances n'est pas consigné, ce qui laisse à chaque instructeur la liberté d'interpréter ces directives générales à sa façon.

La Commission est d'avis que la GRC devrait faire en sorte que tous ses membres reçoivent les mêmes informations peu importe où et par qui le cours est donné et que ceux-ci puissent compter sur des ouvrages de référence pertinents.

La Commission croit également que le guide de formation de poursuite automobile du Collège de police de l'Ontario est un bon exemple d'outil de formation uniforme et fiable. Il contient des sections sur les rattrapages, les manœuvres autres que le rattrapage, les façons d'interpeller les contrevenants, les techniques à utiliser pour prévenir les poursuites et d'autres renseignements importants.

5. L'évaluation des risques et la prise de décisions

Une formation améliorée aux poursuites automobiles doit porter non seulement sur les techniques de conduite automobile mais aussi sur l'évaluation des risques et la prise de décisions. La GRC, comme bien d'autres corps policiers, offre une formation convenable sur la conduite

automobile, mais peu de cours sur l'évaluation des risques et la prise de décisions.

À ce chapitre, l'étude de 1996 du USNIJ sur les poursuites mentionnait ce qui suit :

> Réduit à son essentiel, le dilemme que présente la poursuite est l'atteinte d'un équilibre entre l'application de la loi et la sécurité du public. Les poursuites seraient justifiées si l'application de la loi n'avait pour but que l'appréhension des criminels. Les conséquences néfastes, comme un accident, des blessures et même la mort, seraient alors une issue acceptable. Si, par contre, l'application de la loi avait pour but principal la sécurité du public, l'appréhension immédiate des criminels serait une préoccupation d'ordre mineur. Autrement dit, la moralité des poursuites et la mission de la police doivent toutes deux être prises en compte au moment de déterminer si les résultats de la poursuite en compensent le coût. [Tr.]

La GRC a produit en 1999 une vidéo d'instruction, et pour souligner l'importance de l'évaluation des risques posés par une poursuite, elle reprend les commentaires éloquents d'un gendarme qui a frôlé la mort dans une collision survenue pendant la chasse.

> On veut d'abord se rendre sur les lieux, on veut arrêter le criminel, mais on ne doit pas faire fi de la sécurité. Il ne faut pas mettre en péril sa sécurité ni celle de son partenaire. On finira par rattraper le criminel, mais pour le faire, il faut être en une pièce. Je sais maintenant que je ne dois pas risquer ma vie, celle d'un collègue ou celle d'une personne innocente pour mettre la main au collet d'un criminel. [Tr.]

On ne peut nier que l'évaluation des risques doit entrer en ligne de compte du début jusqu'à la fin de la poursuite. Le policier qui n'est pas

formé à la façon de reconnaître et d'évaluer les risques peut être dépassé par la situation et ne pas voir les dangers pour ce qu'ils sont. Le policier doit savoir évaluer objectivement les risques auxquels il s'expose et expose le public et le suspect pendant une poursuite et on ne devrait pas exiger qu'il évalue ces risques et prenne des décisions sans lui fournir la formation appropriée à cet effet.

6. L'attitude et la formation policières

Il est évident également que la formation influe sur l'attitude envers les poursuites.

Certains policiers croient qu'une formation avancée à la conduite automobile peut entraîner une hausse des poursuites.

Les auteurs de l'étude de 1992 de la GRC sur la poursuite automobile ont fait une étude documentaire sur la question et ils ont conclu ce qui suit :

> Les théories et les preuves sont partagées quant au niveau et à la portée de la formation qui doit être dispensée. Alors que la plupart des auteurs insistent sur une formation en matière de politiques et de prise de décisions, d'autres abordent la formation aux aptitudes. Même si certains auteurs souscrivent, à tort peut-être, à l'idée qu'une formation avancée peut hausser le nombre de poursuites, d'autres avancent qu'une plus grande connaissance des risques et que des aptitudes plus poussées ont un effet dissuasif sur les poursuites injustifiées. [Tr.]

Les auteurs de l'étude de 1996 du USNIJ se sont penchés sur l'effet de la formation sur les décisions du policier dans les poursuites. Ils ont relevé qu'après leur formation, les recrues sont beaucoup moins portées qu'avant à se lancer à la poursuite de certains contrevenants.

Dans trois des services de police sondés, avant de suivre le cours, 80 p. 100 des recrues se seraient lancées à la poursuite d'un voleur de véhicule dans des conditions à faible risque. Après le cours, seulement 67 p. 100 des recrues étaient encore disposées à le faire.

La totalité des recrues d'un service de police ont dit, avant le cours, qu'elles poursuivraient, dans des conditions à faible risque, un conducteur aux facultés affaiblies. Mais après le cours, seulement 73 p. 100 auraient donné la chasse.

Les cours qui n'enseignent que la façon de conduire mieux et plus rapidement ne transformeront pas nécessairement l'attitude d'un policier à l'égard des poursuites. Mais la Commission est convaincue que la formation doit prendre en compte les aptitudes techniques, l'évaluation des risques et la prise de décisions et que celle-ci peut être conçue d'une manière qui s'inscrit dans les objectifs de la politique qui impose des contraintes aux poursuites policières.

7. L'utilisation de l'équipement d'urgence

Comme nous l'avons démontré, l'élément important de la question est le fait que le policier ait le choix d'utiliser ou non de l'équipement d'urgence dans les poursuites courantes. La Commission est d'avis que la GRC devrait rendre obligatoire l'utilisation de l'équipement d'urgence pendant toutes les poursuites, y compris les poursuites courantes. D'ici là, la formation à l'utilisation de l'équipement d'urgence dans des poursuites courantes est encore plus primordiale. Le guide de formation de poursuite automobile de 1998 du Collège de police de l'Ontario souligne ce point dans la section sur la méthode de « rattrapage » :

> ... c'est au moment où il décide s'il doit ou non utiliser l'équipement d'urgence ou un autre moyen audible pour demander au contrevenant d'arrêter son véhicule que le policier doit faire preuve de jugement. ... Seuls la formation appropriée, l'expérience et le jugement doivent entrer en

jeu dans le choix du moment où mettre en marche l'équipement d'urgence. (C'est nous qui soulignons.) [Tr.]

La GRC a dernièrement ajouté des modules sur l'évaluation des risques et la prise de décisions au cours avancé de conduite automobile donné à la Division dépôt. La Commission est d'avis que cette mesure est une amélioration importante qui aidera à réduire le nombre d'accidents impliquant des recrues nouvellement arrivées sur le terrain et témoigne de l'importance qu'accorde maintenant la GRC à ce volet de la formation.

8. Le modèle d'intervention pour la gestion des incidents

La Division dépôt a ajouté à la plupart des cours dispensés aux recrues un modèle d'intervention pour la gestion des incidents et le CAPRA, qui est un modèle de résolution des problèmes. Les instructeurs présentent aux recrues une foule de scénarios qui les obligent non seulement à gérer un incident avec le moins d'intervention ou de force possible, mais aussi à évaluer constamment les risques et à remettre en question leurs décisions et leurs gestes pendant l'incident.

La Commission recommande que ce même modèle soit utilisé pour la formation aux poursuites. Le policier devrait être mis devant diverses situations afin de s'exercer à la prise de décisions en même temps qu'à la conduite automobile. En réalité, la GRC pourrait modifier chacun des aspects de la formation à la conduite en y ajoutant le modèle d'intervention pour la gestion des incidents.

Conclusion et recommandations

La vidéo de formation de la GRC que nous avons mentionnée plus haut contient la citation suivante d'un policier impliqué dans la poursuite du conducteur d'un véhicule volé qui a entraîné la mort du suspect :

> Lorsque, en tant qu'agent de la paix, vous vous imaginez qu'un jour vous aurez peut-être à décider si vous devez ôter la vie à une personne, vous ne pensez pas que ce sera au volant d'un véhicule. Mais soyons réalistes, on est au volant d'un véritable missile qui peut tuer. Dans ma vie de policier, je n'ai jamais pensé que je me trouverais un jour dans une poursuite entraînant la mort d'une personne.
>
> Ce qui m'a été le plus difficile est de regarder les parents et de penser à la douleur qu'ils ressentent encore tous les jours à cause de cette perte. Est-ce qu'un véhicule de 40 000 $ vaut la vie d'une personne? Il avait tort de se trouver là, il avait tort d'être au volant du véhicule volé, il avait tort de ne pas s'arrêter lorsque je l'ai sommé de le faire, mais cela lui a coûté la vie et cela n'en valait pas la peine. Nous avons tous perdu dans cette affaire. Les membres en cause sont marqués pour la vie, les parents ont perdu un fils, le véhicule que nous cherchions à récupérer était une perte totale. Qu'avons-nous gagné dans cette affaire? Rien du tout. [Tr.]

Il est évident que les poursuites policières, qu'elles soient courantes ou comportant des risques, mettent en danger la sécurité du public. Il y a eu bien trop de cas de blessures et de décès pour qu'on puisse oublier ce fait capital.

La Commission recommande au Commissaire de la GRC que :

1. **la GRC modifie sa politique sur les poursuites comportant des risques afin que ses membres sachent qu'ils ne doivent mener des poursuites comportant des risques qu'en cas de délit grave. La politique devrait définir clairement ce qu'on entend par « délit grave »;**

2. **la GRC modifie sa politique sur les poursuites afin que ses membres soient contraints d'utiliser l'équipement d'urgence dans toutes les poursuites dites « courantes », pour avertir le public du danger;**

3. **la GRC rende obligatoire sa formation avancée à la conduite automobile pour tous les membres appelés à effectuer des poursuites. Ce programme devrait offrir une meilleure formation sur l'évaluation des risques et la prise de décisions;**

4. **le programme de formation avancée à la conduite automobile devrait être suivi d'un programme de recyclage pour chaque membre au moins une fois tous les trois ans, comme le recommandait l'Évaluation de la Division « E » de la GRC en 1986.**

Annex I : Bibliographie

Articles

Alpert, Geoffrey P. et Thomas Madden. « Police Pursuit Driving: An Empirical Analysis of Critical Decisions », *American Journal of Police*, Vol. XIII, No. 4, 1994. 23 - 45

Falcone, D.N. « Police Pursuits and Officer Attitudes, Myths and Realities », *American Journal of Police*, Vol. XIII, No. 1, 1994. 143 - 155

Kappeler, Victor E. et Rolando V. del Carmen. « Legal Issues in Police Negligent Operation of Emergency Vehicles », *Journal of Police Science and Administration*, Vol. 17, No. 3, 1990. 163 - 175

McGue, Keller M. et Tom Barker. « Emergency Response and Pursuit Issues in Alabama », *American Journal of Police*, Vol. XV, No. 4, 1996. 79 - 95

Misner, Gordon E. « High Speed Pursuits: Police Perspectives », *The Americas*, Vol. 2, No. 6, 1990. 15 - 18

Payne, Dennis M. et Charles Corley. « Police Pursuits: Correlates of the Failure to Report », *American Journal of Police*, Vol. XIII, No. 4, 1994. 47 - 71

Payne, Dennis M. et John Charles Fenske. « An Analysis of the Rates of Injury and Fatal Accidents in Michigan State Police Pursuits: A Michigan Emergency Response Study », *American Journal of Police*, Vol. XV, No. 4, 1996. 95 - 117

Senese, Jeffrey D. et Thomas Lucadamo. « To Pursue Or Not To Pursue? That Is The Question: Modeling Police Vehicle Pursuits », *American Journal of Police*, Vol. XV, No. 4, 1996. 55 - 77

Sweeney, Earl M. « Vehicular Pursuit: Balancing the Risks », *Police Chief*, Vol. XIV, No. 7, 1997. 14 - 16

Travis, Jeremy. « Police Pursuit: Policies and Training », *National Institute of Justice Research in Brief*, Washington, DC, mai 1997

Livres

Alpert, Geoffrey P. et Roger G. Dunham (1990). *Police Pursuit Driving: Controlling Responses to Emergency Situations*, Greenwood, New York, NY.

Alpert, Geoffrey P. et L.A. Fridell (1992). *Police Vehicles and Firearms: Instruments Of Deadly Force*, Waveland Press, Prospect Heights, IL.

Références juridiques

Andani Estate v. Peel Regional [1989] O.J. No. 625

Attorney General for Ontario et al. v. Keller et al., 19 O.R. (2d) 695

Berman v. City of Daly et al., 21 Cal. App. 4th 276

Crew v. Nicholson, 1 M.V.R. (2d) 284

Doerne v. Phillips, [1994] B.C.J. No. 2840 DRS 95-02680

Décision du coroner rendue le 24 février 1988, à Burnaby, C.-B., concernant le décès de Nancy Elizabeth Windsor

Ontario (Attorney General) v. Castilloux [1976] O.J. No. 318

R. v. Winters, British Columbia Supreme Court, 1996

Politiques

Alberta Solicitor General. « Motor Vehicle Pursuit Guidelines », 1990

Model Policy, Vehicular Pursuit, December 1, 1989, and accompanying « Vehicular Pursuit Concepts and Issues Paper », August 1, 1990. IACP National Law Enforcement Policy Center, Arlington, VA.

U.S. Department of Transportation. « Guidelines for the Evaluation and Structuring of a Driver Training Process for Law Enforcement Personnel », A Task Force Report by the International Association of Directors of Law Enforcement Standards and Training, 1989

Statistiques

Colombie-Britannique (1990 – 1998), ministère du Procureur général, Services de police. « High-Speed Pursuit Survey: Independent Municipal Forces and RCMP "E" Division Totals »

Ontario (1991 – 1997), ministère du Solliciteur général et des services correctionnels. « Summary of the Suspect Apprehension Pursuits Report », 1999

Statistiques des poursuites comportant des risques (1991 – 1995), GRC, Police contractuelle, Service de la circulation, Ottawa, ON

Études

Alpert, Geoffrey P., Dennis Kenney, Roger Dunham, William Smith et Michael Cosgrove. « Police Pursuit and the Use of Force. A Final Report to the National Institute of Justice », Washington, DC: U.S. Department of Justice, 1996

Charles, Michael T., David N. Falcone et Edward Wells. « Police Pursuit in Pursuit of Policy: The Pursuit Issue, Legal and Literature Review, and an Empirical Study », Washington, DC: AAA Foundation for Traffic Safety, 1992

Direction de la formation de la Gendarmerie royale du Canada. « Pursuit Driving Study », Ottawa, ON, 1992

Linguanti, Francesca et Ken Higgins. « A Discussion Paper on Police Pursuit in British Columbia », British Columbia Police Commission, C.-B., 1990

MacBeth, John P. « A Report from the Solicitor General's Special Committee on Police Pursuits », Ontario, ministère du Solliciteur général, 1985

Ontario, Centre canadien de la statistique juridique, Programme des services policiers. « Poursuites à bord de véhicules de police : rapport sur l'élaboration d'une politique et sur l'uniformisation de la collecte des données en Ontario », 1993

Ontario, ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels. « Summary of the Suspect Apprehension Pursuits Report », 1999

« Review of Serious Accidents involving Police Pursuits and Emergency Response 1993 – 1995 », Association of Chief Police Officers Traffic Committee in Consultation with the Police Complaints Authority, Surrey, Angleterre, 1996

Rix, Bernard, Derek Walker et Rick Brown. « A Study of Deaths and Serious Injuries Resulting from Police Vehicle Accidents », Home Office Police Department, Police Research Group, Londres, Angleterre, 1986

Documents de formation

Collège de police de l'Ontario. « Motor Vehicle Pursuit Training Manual », 1997 et 1998

Colombie-Britannique, ministère du Procureur général. « Emergency Vehicle Operation Training Program », 1998

Edmonton Police Service. « Pursuit Policy Training », 1996

Justice Institute of B.C. Police Academy Recruit Training Program. Instructor's Guide, Traffic Studies and Driver Training, Emergency Vehicle Operation, Lesson 8, 1996

« Proposal to the Insurance Corporation of B.C. to Participate in the Development and Operation of a Professional Driver and Traffic Safety Centre under the Auspices of the Justice Institute of B.C. », 1986

RCMP Advanced Driver Training Course Standard, Ottawa 1985, modifié pour la dernière fois en 1995

RCMP Advanced Driver Training Evaluation, "E" Division, 1986

RCMP Advanced Driver Training Evaluation "J" Division, 1983

RCMP Advanced Driver Training Lesson Plans, "E" Division

RCMP Depot Police Driving Program – Program Outline

Vidéo

In Control — Emergency Vehicle Operation in the Line of Duty.
Production de: RCMP "E" Division Audio-Visual Training Unit, c.1999

Annexe 2 : Rapport de G.Alpert

Politique et formation :
les deux premiers éléments constituants d'une politique sur les poursuites pour la Gendarmerie royale du Canada

Geoffrey P. Alpert
College of Criminal Justice
University of South Carolina
Columbia, SC 29208
États-Unis

Les poursuites policières sont utiles à la société lorsqu'elles se terminent par l'arrestation des criminels. Par contre, le coût de ces poursuites se traduit par des collisions qui provoquent des décès, des blessures personnelles ou des dommages aux biens. Les poursuites, quand elles entraînent des résultats négatifs, imposent aussi des coûts indirects aux victimes ou aux membres de leur famille. À cause des problèmes que provoquent les poursuites, les services de police doivent adopter des règlements explicites, que les agents et les superviseurs doivent connaître et appliquer. Les quatre éléments constituants d'une politique sur les poursuites sont la précision de la politique elle-même, la formation du personnel, la supervision et l'obligation de rendre des comptes. Le présent rapport s'intéresse aux deux premiers éléments constituants, soit la précision de la **politique**, qui doit être claire, et la **formation** du personnel, qui doit être uniformisée. Plus précisément, le rapport fait une évaluation de la politique sur les poursuites de la Direction générale de la Gendarmerie royale du Canada et porte principalement sur les poursuites « courantes » ou « de rattrapage ». Le rapport ne touche pas à la supervision ni à l'obligation de rendre des comptes, si ce n'est pour souligner leur importance comme troisième et quatrième éléments constituants d'une politique sur les poursuites.

La politique sur les poursuites de la Direction générale de la Gendarmerie royale du Canada est une politique vague, qui fait appel dans une très grande mesure à la formation, au jugement et à la discrétion des agents. Cette politique a une portée limitée et elle passe sous silence beaucoup d'éléments relatifs aux poursuites qu'on devrait normalement retrouver dans une politique complète et détaillée. De plus, le texte même de la politique est à ce point vague que le lecteur peut l'interpréter de différentes façons. Autrement dit, les agents qui lisent la politique peuvent lui donner chacun leur propre interprétation. Par conséquent, il n'y a malheureusement

pas de politique vraiment claire, mais plutôt une politique ouverte à de multiples interprétations. On y trouve des énoncés bien formulés, mais qui exigent néanmoins des développements et des explications.

La politique exprime bien l'objectif général que poursuit la GRC (E. 5. a. Généralités) : « La sécurité des citoyens est d'une importance capitale. Il vaut mieux éviter ou abandonner une poursuite que de risquer d'infliger des blessures à quelqu'un. » Elle précise un peu plus loin (E. 5. a. 8.) : « Les poursuites doivent être abandonnées lorsqu'elles compromettent vraiment la vie d'autres personnes, lorsqu'elles deviennent inutiles ou qu'il est possible de recourir à d'autres moyens pour effectuer l'arrestation. » On trouve aussi dans cette politique une liste de plusieurs facteurs de risque dont les agents doivent tenir compte avant d'entreprendre une poursuite (E. 5. b. 3.), mais on n'y explique pas comment ils doivent être considérés ni quels sont ceux qui sont plus importants que les autres. En d'autres termes, la politique s'appuie sur des notions de base raisonnables, mais les agents auraient besoin d'une formation approfondie pour comprendre son sens ou ses objectifs.

Par exemple, la politique dit que les agents doivent tenir compte de la gravité de l'infraction (E. 5. b. 3. 4.), mais elle n'explique pas comment ils peuvent déterminer cette gravité. Des études récentes montrent que la plupart des suspects qui tentent d'échapper à la police n'ont commis que des infractions mineures. On estime d'ailleurs que 80 p. 100 des poursuites n'ont pour cause que des infractions aux règlements de la circulation[1]. L'agent qui prend en chasse un individu qui n'a pas fait un arrêt obligatoire doit-il considérer que celui-ci tente de s'enfuir parce qu'il a commis un acte criminel et qu'il doit être arrêté? En d'autres termes, la politique n'explique pas comment l'agent doit mesurer la gravité de l'infraction. Même si la politique n'est pas explicite à ce sujet, la manière d'évaluer la gravité de l'infraction peut néanmoins être définie et expliquée dans le cadre d'un programme de formation bien détaillé. Par contre, si les critères d'évaluation ne sont pas définis dans la politique ni expliqués dans un cours de formation, les agents ne pourront pas saisir le sens et l'objectif de la politique.

La politique de la GRC devrait comprendre plusieurs notions qui manquent actuellement et définir certains termes d'une façon plus précise. Le National Law Enforcement Policy Center de l'Association internationale des chefs de police (AICP) a publié en 1989 un modèle de politique sur les poursuites qui comprend un minimum d'éléments que toute politique de ce genre devrait couvrir. Outre ces éléments, l'AICP définit certains facteurs qui doivent être pris en considération et explique comment ils doivent l'être. Les grandes lignes de cette politique sont les suivantes :

[1] Alpert, Police Pursuit: Policies and Training, National Institute of Justice, Research in Brief, mai 1997; Alpert et Fridell, Police Vehicles and Firearms: Instruments of Deadly Force, Waveland Press, Prospect Heights, Illinois, 1992.

I. Objet de la politique
II. Politique
III. Définitions
IV. Procédures

A. Décision d'entreprendre une poursuite en voiture
B. Responsabilités de l'agent qui effectue la poursuite
C. Responsabilités du centre des communications
D. Responsabilités du superviseur durant la poursuite
E. Règlements de la circulation durant une poursuite
F. Tactiques de poursuite
G. Interruption de la poursuite
H. Poursuites sur un territoire sous l'autorité d'un autre service de police
I. Analyse de la poursuite [Tr.]

Un autre document, qui porte sur les notions et les questions à considérer, examine plus en détail les éléments contenus dans le modèle de politique. Pour aider ses agents à bien comprendre tous les éléments que comporte une poursuite, la GRC devrait faire une évaluation approfondie du modèle de politique de l'AICP et du document sur les notions et les questions à considérer. Quoi qu'il en soit, le contenu et l'interprétation de la politique de la GRC doivent être clarifiés.

À cette fin, la GRC pourrait faire une analyse approfondie du modèle de politique de l'AICP et reprendre pour son compte une grande partie de son contenu. L'un des aspects les plus délicats de la politique de la GRC a trait aux poursuites « courantes ». Aux États-Unis, beaucoup d'États n'autorisent pas les policiers à violer les règlements de la circulation, à moins qu'ils actionnent les dispositifs d'avertissement d'urgence de leur véhicule. D'autres États n'imposent pas cette exigence, et cette pratique, connue sous le nom de *« overtake »*, fait l'objet de vives critiques. Même les lois les plus souples limitent rigoureusement cette pratique, et dans tous les cas les agents de police ne sont pas autorisés à conduire sans tenir compte de la sécurité de tous les automobilistes. Cette question sera reprise plus en détail dans la prochaine section.

À l'heure actuelle, la GRC fait une distinction entre deux catégories de poursuites, soit les poursuites « courantes » et les poursuites « comportant des risques » (Soutien spécialisé, E. 5. A. 2, 3). La poursuite « courante » consiste à surveiller des véhicules, à vérifier la vitesse et à intercepter certains véhicules, tandis que la poursuite « comportant des risques » survient lorsqu'un suspect refuse d'immobiliser son véhicule en présence d'une voiture de police dûment identifiée, dont les gyrophares ou la sirène sont en marche. La politique de la GRC ne dit pas clairement si les agents doivent actionner les dispositifs d'avertissement d'urgence lorsqu'ils effectuent une poursuite « courante ». La politique indique que (E. 5. b. 2) les agents doivent « utiliser tous les dispositifs d'avertissement d'urgence dont le véhicule est muni », sans préciser toutefois la nature de la poursuite. Comme la politique est formulée, on peut se demander si un

agent peut, dans une poursuite « courante », s'approcher du véhicule suspect sans actionner les dispositifs d'avertissement d'urgence. De plus, le terme « poursuite » est utilisé indifféremment dans tout le texte de la politique, sans égard à la distinction entre poursuite « courante » et poursuite « comportant des risques ». Comme le texte de la politique laisse au lecteur le soin de définir en quoi consistent la poursuite « courante » et la poursuite « comportant des risques », certains agents peuvent considérer qu'ils sont autorisés à entreprendre une poursuite « courante » sans actionner les dispositifs d'avertissement d'urgence. Les choses étant vues sous cet angle, la principale caractéristique opérationnelle de la poursuite « courante » tient au fait que le suspect ne reçoit pas l'ordre d'immobiliser son véhicule et que le public n'est pas averti d'un risque éventuel. Dans une poursuite « comportant des risques », la sirène et les gyrophares indiquent au conducteur d'un véhicule suspect qu'il doit s'immobiliser et préviennent le public contre un risque éventuel. Comme nous l'avons mentionné, la politique de la GRC ne définit pas de façon distincte ces deux types de poursuites et ne donne pas de directives claires ou complètes aux agents.

Toute politique sur les poursuites doit contenir des directives et des règles précises, que les agents doivent observer. Beaucoup de décisions qu'un agent doit prendre en une fraction de seconde doivent déjà avoir été prévues dans la politique. En d'autres termes, une politique sur les poursuites « comportant des risques » peut fixer des conditions relativement à la vitesse à ne pas dépasser au-delà de la limite légale, à la distance, au type d'infraction observée, au nombre d'unités et aux conditions atmosphériques, par exemple. De même, la politique doit définir exactement en quoi consiste une poursuite « courante ». Avant de passer à la question des poursuites « courantes », il serait utile de prendre connaissance de l'expérience acquise par un service de police qui a posé des conditions strictes aux poursuites.

Le service de police de Miami-Dade est responsable de l'application de la loi dans les régions du comté de Dade, en Floride, qui ne sont pas constituées en municipalités, et dans les régions constituées en municipalités qui ne possèdent pas leur propre service de police. Ce service de police présente un intérêt particulier parce qu'il a modifié sa politique sur les poursuites en décembre 1992; auparavant discrétionnaire, cette politique autorisant les poursuites quelle que soit la nature de l'infraction a été remplacée par une politique limitant les poursuites à des infractions avec violence clairement définies. Ces poursuites feraient partie de la catégorie des poursuites « comportant des risques », car la politique n'autorise pas les poursuites « courantes ».

Nombre de poursuites :

1990	323
1991	352
1992	279
1993	51
1994	44
1995	61
1996	37
1997	35

Comme le montrent les données ci-dessus, la nouvelle politique a eu un effet radical sur le nombre de poursuites effectuées par les agents de ce service de police. Le nombre de poursuites a diminué considérablement et est demeuré assez stable à la suite de l'adoption de la nouvelle politique. Le pourcentage de poursuites qui se sont terminées par un accident était d'environ 35 p. 100 avant 1993, et il est demeuré relativement stable. Par contre, un grand nombre d'accidents survenus avant 1993 étaient liés à des infractions aux règlements de la circulation et à d'autres infractions mineures, comparativement aux infractions avec violence qui ont été à l'origine des accidents consécutifs aux poursuites qui ont eu lieu après cette date. Le taux de criminalité et les infractions criminelles ont aussi diminué au fil des ans dans la région de Miami-Dade, à l'instar de la tendance observée à l'échelle nationale. De plus, les responsables des services de police ne signalent aucune augmentation de la criminalité à la suite de l'adoption de la nouvelle politique, et le nombre de suspects qui ont tenté de fuir la police n'a pas augmenté de façon significative[2]. Les vols de voitures dans le comté de Dade nécessiteraient toutefois une évaluation plus détaillée, à cause de l'intense activité portuaire et du nombre élevé de cargos en partance pour l'Amérique du Sud, deux conditions qui rendent particulièrement facile l'exportation des véhicules volés. Le nombre de voitures volées a augmenté en 1992-1993, mais il diminue régulièrement et sensiblement depuis 1994, ce qui correspond aussi à la tendance à l'échelle nationale.

Il est important de souligner que même si toutes les poursuites effectuées avant l'adoption de la nouvelle politique ont mené à des arrestations, le nombre de ces arrestations n'aurait quand même pas d'incidence majeure sur le taux de criminalité dans le comté. En d'autres termes, les inconvénients d'une politique énergique ou discrétionnaire en matière de poursuites surpasseraient ses avantages.

[2] Ces observations ont été faites par M. G. Thomas Arnold, directeur adjoint du service de police de Miami-Dade, à l'assemblée du 20e anniversaire du Police Executive Research Forum (PERF), tenue en mai 1997.

Les poursuites « courantes »

Les commentaires qui suivent partent de l'hypothèse suivant laquelle les poursuites « courantes » sans l'utilisation des dispositifs d'avertissement d'urgence sont autorisées. Le but d'une poursuite « courante » est de rattraper un véhicule suspect ou de réduire la distance qui le sépare du véhicule de police avant d'indiquer à son conducteur qu'il doit s'arrêter. Cette tactique est autorisée parce que l'on croit qu'un suspect risque davantage de s'enfuir si le policier lui indique de s'arrêter au moyen des gyrophares lorsque la distance entre les deux véhicules est encore élevée plutôt que si elle est réduite. C'est ce qu'on appelle la « *rabbit theory* » aux États-Unis.

Le fait de permettre aux agents d'enfreindre les règlements de la circulation sans avertir le public les oblige à évaluer le risque certain auquel ils s'exposent et exposent le public par rapport aux avantages que peut comporter l'arrestation du suspect. Malheureusement, les coûts liés à une poursuite « courante » sont énormes. Autrement dit, il ne fait aucun doute que le danger immédiat est beaucoup plus élevé lorsqu'un agent enfreint les règlements de la circulation sans avertir le public. Le public pourrait toutefois être exposé à un risque plus élevé encore si la personne pourchassée a commis un crime avec violence et risque d'en commettre encore d'autres.

Rien n'assure que le suspect, paniqué et agressif, va se conformer aux ordres du policier, peu importe si celui-ci se trouve à proximité de son véhicule, et aucune statistique ne fait état du nombre de citoyens qui tenteraient de fuir si la police faisait usage des dispositifs d'avertissement d'urgence pour assurer la protection du public au lieu de dépasser la limite de vitesse sans avertissement d'urgence. D'ailleurs, comme nous l'avons mentionné, les responsables des services de police confirment qu'une politique plus restrictive n'a pas pour effet d'« inciter » les suspects à prendre la fuite. Malheureusement, il ne semble exister aucune étude portant sur le problème des suspects qui s'enfuient lorsque la police actionne les dispositifs d'avertissement d'urgence soit à proximité de leur véhicule, soit à une certaine distance. La « *rabbit theory* », qui suppose qu'un suspect va prendre la fuite si l'agent qui le poursuit ne se trouve pas tout près de son véhicule lorsqu'il actionne les gyrophares, n'a jamais été mise à l'épreuve ni démontrée. Toutefois, différents témoignages semblent montrer que même si certains suspects vont profiter de la distance qui les sépare d'une voiture de police dont les dispositifs d'avertissement d'urgence sont en marche et vont fuir, la plupart des suspects préfèrent ralentir, se fondre dans la circulation ou tenter de se cacher plutôt que d'accélérer et de s'enfuir. Même le suspect qui accélère et tente de semer un policier va probablement chercher un endroit où se cacher lorsqu'il l'a perdu de vue, au lieu de continuer à conduire vite et dangereusement. Ce genre de comportement, s'il peut éviter au suspect d'être arrêté sur le moment, élimine aussi le risque immédiat pouvant résulter de la conduite dangereuse du suspect ou de la « conduite d'urgence » du policier qui omet de prévenir le public. L'excès de vitesse du suspect et sa manière de conduire dangereusement pour échapper à ses poursuivants de même que

la conduite à haute vitesse des policiers sans avertissement d'urgence sont les seuls facteurs de risque immédiat pour le public présent.

Autoriser les policiers à enfreindre les règlements de la circulation sans prévenir le public est une pratique qui comporte des avantages discutables et des risques certains. À l'heure actuelle, aucune statistique ne justifie cette pratique, dont l'efficacité reste à démontrer. De plus, la conduite d'urgence, même lorsque les dispositifs d'avertissement d'urgence sont en marche, demeure l'une des interventions les plus risquées qu'un agent de police doit effectuer. Ce genre d'intervention doit être limité aux situations d'urgence connues. Avant d'autoriser les agents à faire des « poursuites comportant des risques » sans mettre en marche les dispositifs d'avertissement d'urgence de leur voiture, il faut fixer des restrictions et des limites plus strictes que dans le cas des poursuites où les dispositifs d'avertissement sont mis en marche et donner aux agents une formation plus rigoureuse. Si l'on se contente de se fier au jugement d'un agent dont l'attention est concentrée sur l'arrestation d'un suspect, une catastrophe risque de se produire à tout moment.

Le « *Motor Vehicle Pursuit Training Manual* » du Collège de police de l'Ontario, publié en 1998, explique que le « rattrapage » consiste pour le policier à s'approcher du véhicule d'un suspect afin de lui intimer l'ordre de s'arrêter en actionnant les dispositifs d'avertissement d'urgence du véhicule de police.

> Durant cette phase de l'arrestation, qu'on appelle le **rattrapage**, le policier doit faire preuve de beaucoup de jugement pour déterminer à quel moment il va ordonner (au moyen des gyrophares, de la sirène, etc.) au contrevenant de s'immobiliser. Il faut beaucoup de jugement en effet, parce que dans le cas d'un excès de vitesse, le policier doit lui-même aller encore plus vite que le contrevenant pour le rattraper. Même si la mise en marche prématurée des gyrophares peut dans certains cas inciter le contrevenant à s'enfuir, il n'en reste pas moins qu'un véhicule de police circulant à grande vitesse peut constituer un danger pour le public. Seuls une bonne formation, l'expérience et un jugement sûr permettent de déterminer à quel moment le policier doit mettre en marche les dispositifs d'avertissement d'urgence. [Tr.]

Si l'on veut permettre aux policiers d'enfreindre les règlements de la circulation sans mettre en garde le public, on doit fixer des règles et des directives précises, qui ne laissent pas de place à la discrétion des agents ni à leur jugement, si sûr soit-il. Dans le cas des poursuites « courantes », on peut, par exemple, fixer des critères concernant la vitesse autorisée au-delà de la limite légale, la distance à parcourir, l'autorisation d'un superviseur, ou de préférence limiter ces poursuites aux situations qui comportent un danger de mort et où ce genre de conduite est susceptible de procurer un avantage tactique explicable et justifiable. Le simple fait de souhaiter qu'un individu soit plus susceptible de s'immobiliser si le policier se trouve plus près plutôt que plus loin ne saurait justifier que ce dernier conduise dangereusement et compromette la sécurité du public. Si les policiers sont dispensés de l'obligation de respecter les règlements de la circulation, c'est avant tout pour protéger des vies, et non pour les exposer

au danger. Ce principe doit être enchâssé dans une politique dont l'objectif et la formulation doivent être sans équivoque et on doit l'enseigner à tous les agents au moyen d'un programme de formation complet.

Formation

Le deuxième élément constituant d'une bonne politique sur les poursuites consiste à bien faire comprendre aux agents le sens et la portée de la politique. La formation donnée aux agents doit comprendre un exposé précis de leur mission, des règles de déontologie qu'ils doivent respecter et des tâches qu'ils sont censés effectuer. En ce qui concerne les poursuites « courantes » et les poursuites « comportant des risques », les agents doivent apprendre ce qu'on attend d'eux et connaître les comportements et les actes que leurs supérieurs tolèrent. En outre, tous les agents doivent recevoir les mêmes documents de formation. En d'autres termes, le service de police doit offrir à ses agents une formation uniforme.

La formation en matière de poursuites doit porte sur la conduite d'un véhicule en situation d'urgence, ce qui comprend les techniques de conduite, mais pas toujours sur la prise de décision. Ces deux éléments sont essentiels, mais aucun ne suffit en lui-même. Un agent doit non seulement savoir conduire un véhicule dans une situation d'urgence, mais il doit aussi être capable de juger si une situation donnée constitue une situation d'urgence. La formation en matière de poursuites doit jumeler ces compétences et ces habiletés. L'International Association of Law Enforcement Standards and Training (IADLEST) propose plusieurs méthodes de conduite qu'on peut enseigner aux agents de police : le Smith System [système Smith], le système IPDE (Identify, Predict, Decide and Execute) [identifier, prévoir, décider et agir] ou SIPDE (Search, Identify, Predict, Decide and Execute) [chercher, identifier, prévoir, décider et agir] et le Zone Control System [Système de contrôle de zone]. Fort heureusement, la plupart des services de police offrent une bonne formation technique en ce qui concerne les méthodes de conduite. Malheureusement toutefois, la plupart des services de police n'offrent pas une bonne formation en ce qui concerne la prise de décisions.

La formation sur les poursuites doit développer le jugement des agents afin qu'ils soient en mesure de décider s'ils entreprennent une poursuite « courante » ou s'ils continuent une poursuite. L'objectif d'un cours axé sur la prise de décisions consiste à préparer les agents à prendre des décisions judicieuses dans une situation stressante et exigeante, soit la conduite en situation d'urgence. Il est essentiel que tous les agents reçoivent une formation identique, afin qu'ils répondent de la même manière aux situations et aux conditions qu'ils rencontrent et que les superviseurs puissent comprendre leur comportement et réagir aux connaissances et à la formation de chaque agent. Premièrement, ce genre de cours doit comprendre une initiation à la mission que représente l'application de la loi et aux considérations déontologiques qui caractérisent la conduite en situation d'urgence. Autrement dit, la mission de l'application de la loi consiste à protéger des vies, à maintenir et sauvegarder la sécurité du public et à arrêter les individus suspects d'actes criminels. Deuxièmement, les règles juridiques qui s'appliquent à la

conduite et aux opérations d'urgence doivent être définies et interprétées. Enfin, les éléments opérationnels doivent être couverts dans le moindre détail et les participants doivent avoir la possibilité de poser des questions et d'interroger l'instructeur sur toute situation hypothétique. Il est donc essentiel que les instructeurs soient familiers avec le matériel et connaissent bien les questions les plus fréquentes ainsi que les réponses pertinentes. De plus, les éléments de la politique doivent être expliqués en détail.

L'objectif d'une poursuite doit être d'arrêter un délinquant sans causer de blessures aux agents, au suspect et au public ni de leur faire courir des risques inutiles. Tout cours bien structuré doit expliquer cet objectif et les moyens nécessaires pour y parvenir. La décision de continuer une poursuite doit tenir compte des risques qu'elle comporte et du danger auquel le public est exposé, par rapport à la probabilité d'effectuer l'arrestation et aux avantages qui peuvent en résulter. Les risques et les avantages doivent être expliqués et évalués. De plus, il faut examiner toutes les autres solutions possibles, y compris l'interruption de la poursuite. Plusieurs États, y compris la Californie (*Penal Code*, Section 13519.8), obligent les services de police à se doter d'une politique dans ce domaine et à offrir des cours de formation portant sur les sujets suivants :

a. Quand entreprendre une poursuite;
b. Le nombre d'unités d'application de la loi qui peuvent y participer;
c. Les responsabilités des unités primaires et secondaires;
d. Les tactiques de conduite;
e. L'assistance par hélicoptère;
f. Les communications;
g. La capture du suspect;
h. L'interruption d'une poursuite;
i. Les responsabilités du superviseur;
j. Les techniques de blocage, de tamponnement et d'encerclement et la mise en place de barrages routiers;
k. Les limites de vitesse;
l. Les poursuites sur un territoire sous l'autorité d'un autre service de police;
m. L'état du véhicule, du conducteur et de la route, la circulation et les conditions atmosphériques;
n. Les risques auxquels sont exposés les passants et les autres automobilistes;
o. L'analyse de la poursuite et la préparation d'un rapport. [Tr.]

Beach et al.[3] ont défini les objectifs de comportement que doivent viser les cours de cette nature. Un tel cours doit permettre à un agent :

a. De définir en quoi consiste une poursuite;
b. D'expliquer quelles infractions justifient une poursuite;

[3] Beach, Raymond, Earl Morris et William Smith, Emergency Vehicle Operations: A Line Officer's Guide, Tulsa, Oklahoma, Pecos Press, 1993.

c. D'expliquer en quoi la conduite au cours d'une poursuite est différente de la conduite dans les autres situations d'urgence;
d. D'expliquer ce qu'est le caractère raisonnable d'une poursuite et comment le déterminer;
e. D'énumérer les facteurs à considérer avant de décider d'entreprendre une poursuite;
f. D'expliquer la nature des renseignements à transmettre au répartiteur au cours d'une poursuite;
g. D'expliquer ce qu'il doit faire s'il décide de ne pas poursuivre un suspect;
h. D'expliquer les règles de sécurité à suivre au cours d'une poursuite;
i. D'expliquer le rôle des agents qui lui prêtent main-forte au cours d'une poursuite;
j. De dresser la liste des questions qu'il doit régulièrement se poser au cours d'une poursuite;
k. D'expliquer comment faire en sorte qu'une poursuite ne devienne pas un défi personnel;
l. D'expliquer les limitations de l'équipement d'urgence au cours d'une poursuite;
m. D'expliquer dans quelles circonstances une poursuite doit être interrompue;
n. D'expliquer les conséquences de l'interruption d'une poursuite;
o. D'expliquer dans quelles circonstances il est permis de recourir à la force pour mettre fin à une poursuite;
p. D'énumérer les questions qu'il doit se poser avant de recourir à la force pour mettre fin à une poursuite. [Tr.]

Bien que ces objectifs ne donnent qu'un aperçu du contenu d'un cours de formation et des comportements à développer chez les participants, ils constituent un bon point de départ pour les services de police qui veulent élaborer leur propre cours. Il est important néanmoins non seulement de bien préparer la matière à exposer dans le cours, mais aussi de présenter cette matière d'une façon uniforme, quels que soient le moment et l'endroit. En d'autres termes, un membre de la GRC doit recevoir la même formation, peu importe s'il suit le cours en Colombie-Britannique ou en Nouvelle-Écosse, en 1999 ou en 2001. Lorsque la politique ou les lois changent, les agents doivent suivre un cours de mise à jour. Si la formation n'est pas uniforme partout, les agents ne disposeront pas des mêmes informations pour prendre leurs décisions et les superviseurs ne sauront pas sur quels renseignements un agent appuie ses décisions. Il faut donc que la GRC prépare un guide de formation uniformisé, qui sera utilisé dans tous les cours portant sur la conduite en situation d'urgence et les poursuites en voiture. Aux États-Unis, par exemple, beaucoup d'États ont préparé des guides de formation sur la conduite en situation d'urgence et les poursuites en voiture, qui doivent être utilisés dans toutes les écoles de police reconnues. D'autres États ont adopté des principes directeurs qui définissent les grandes lignes de la formation que les agents doivent recevoir ainsi que les objectifs particuliers de cette formation. Dans un cas comme dans l'autre, toutes les recrues reçoivent la même information et sont jugées en fonction de cette information, peu importe où et quand elles ont reçu leur formation.

La Commission des normes d'application de la loi (Law Enforcement Standards Board) du département de la Justice du Wisconsin a adopté une autre voie. Elle publie des documents de formation à l'intention de ses instructeurs et exige que ceux-ci suivent un plan déterminé. Le

document de formation sur les poursuites, publié en 1995, contient les catégories et directives suivantes :

1. Résumé et objectifs d'apprentissage;
2. Évaluation de la durée de l'apprentissage;
3. Méthode d'enseignement;

    3a. Documents à distribuer au début du cours;
    3b. Guide de formation;
    3c. Documents à remettre aux participants;

4. Autres méthodes d'enseignement;
5. Méthode d'évaluation;
6. Objectifs de rendement.

Les directives exigent que les instructeurs présentent la matière du cours de la manière suivante :

> Cette section du guide de formation contient toute l'information de base qui doit être présentée dans le cadre de ce module. Cette matière se trouve dans la colonne de gauche, sous le titre NORMES MINIMALES DE FORMATION. Les instructeurs doivent présenter toute la matière de base contenue dans la colonne intitulée NORMES MINIMALES DE FORMATION. Ils sont autorisés à ajouter d'autre matière, à condition que celle-ci n'entre pas en conflit avec les principales notions et techniques contenues dans le guide de formation (les majuscules sont dans l'original). [Tr.]

Avec cette façon de procéder, l'instructeur a la responsabilité d'enseigner une matière clairement définie, qui ne varie pas d'un cours à l'autre ni d'un instructeur à l'autre. Cette méthode permet aussi aux instructeurs d'ajouter d'autres éléments pour insister sur un point ou pour expliquer une notion.

En Californie, la Commission sur les normes et la formation des agents de la paix (Commission on Peace Officer Standards and Training) a publié en 1996 un plan de cours sur les directives en matière de poursuites automobiles à l'intention du personnel des organismes d'application de la loi de la Californie, qui propose aux instructeurs des listes et des sujets leur permettant d'élaborer leurs propres cours. Comme ce plan de cours est destiné à tous les services de police de l'État de la Californie, il doit tenir compte des nombreuses différences qui les distinguent. Même si beaucoup de catégories laissent une certaine marge de manœuvre aux services de police et aux instructeurs, les listes des sujets d'apprentissage sont complètes. Par exemple, la section IX. « Interruption d'une poursuite » propose à l'instructeur des objectifs généraux et des sujets spécifiques (pages 22 à 24).

La formation devrait permettre aux agents et à leur superviseur d'être en mesure d'effectuer une analyse des avantages et des inconvénients de toute décision d'interrompre une poursuite. La formation peut expliquer comment comparer la gravité de l'infraction observée et la nécessité d'arrêter immédiatement le délinquant aux risques que la poursuite représente pour le public, les agents et le délinquant.

Voici quelques sujets que la formation peut couvrir :

- Les conditions du milieu;
- La durée de la poursuite;
- L'identité du délinquant, si elle est connue;
- La nature de l'infraction et les circonstances apparentes;
- Les avantages d'une arrestation immédiate, par rapport au risque de blessure ou de mort auquel peuvent être exposées d'autres personnes;
- Les limites de vitesse;
- Une panne du système de communication, des gyrophares ou de la sirène;
- Le risque auquel peuvent être exposés l'agent ou d'autres personnes;
- Le manque de connaissance de la zone où a lieu la poursuite;
- Une poursuite à contresens de la circulation sur une autoroute ou une route à voies divisées;
- La sortie hors du territoire où s'exerce l'autorité du service de police;
- La proximité d'une frontière internationale;
- La perte du contact visuel avec le véhicule pris en chasse.

Élément d'apprentissage

Certains services de police définissent des types ou des catégories d'infractions pour lesquelles aucune poursuite ne doit être engagée ou toute poursuite doit être interrompue après une période ou une distance déterminée. Lorsqu'un service de police a fixé de tels critères, ceux-ci devraient être expliqués durant la formation, de même que la procédure à suivre pour mettre fin à la poursuite.

Manière de mettre fin à une poursuite

La décision de mettre fin à une poursuite doit être transmise de façon claire et précise au service des communications, aux agents principaux, aux agents adjoints, au superviseur et à l'unité aérienne. La procédure à suivre en cas d'interruption d'une poursuite doit être expliquée dans le cours de formation.

Le cours de formation doit aussi expliquer la procédure que doivent suivre l'unité primaire et les autres unités lorsqu'elles perdent le contact avec le délinquant ou qu'elles mettent fin à la poursuite. La formation peut porter sur les points suivants :

- La fin de l'utilisation des dispositifs d'avertissement d'urgence et le retour aux conditions de conduite normales;
- La modification de la direction du véhicule de poursuite, en sens perpendiculaire ou opposé à la dernière direction connue du véhicule du délinquant. [Tr.]

Les effets de chaque facteur, considéré isolément et en rapport avec les autres, doivent être expliqués aux agents, afin qu'ils soient en mesure de décider en connaissance de cause s'ils doivent mettre un terme à une poursuite. Ces exemples sont proposés dans le seul but de démontrer que les agents et les recrues reçoivent une formation uniformisée dans les États mentionnés.

La manière de conduire lors des poursuites est une technique susceptible de se perdre, et elle doit donc être enseignée, renforcée et mise à jour pendant toute la carrière des agents. En outre, il faut absolument éviter qu'un agent supérieur modifie ou contredise les règles qu'un agent ou une recrue ont apprises sous prétexte que « c'est comme ça que ça se passe dans la réalité ». Cette « formation improvisée » risque de forcer un jeune agent à choisir entre un plan d'action qu'il a appris durant sa formation officielle et un autre plan d'action que lui ont « enseigné » des agents supérieurs. Cette formation parallèle risque d'exercer une grave influence sur les jeunes agents et de donner lieu à des pratiques pouvant avoir des conséquences négatives sur les opérations du service de police. Il faut à tout prix éviter les messages contradictoires.

Les examens répétés, les cours de perfectionnement, les inspections et tout autre moyen de vérifier l'assimilation des connaissances pertinentes font partie intégrante de la formation et de l'administration policière. Pourtant, même si cela semble incroyable, cette façon de faire ne s'applique pas à la conduite en situation d'urgence, tandis qu'on la juge opportune en ce qui concerne le maniement des armes et d'autres activités. Il est donc important de rappeler que les agents s'exercent avec leur arme et suivent un cours de recyclage sur l'usage de la force meurtrière plusieurs fois par année, mais qu'ils ne subissent généralement aucun examen sur leurs compétences en matière de poursuites à haute vitesse! La conduite dans les situations d'urgence et de poursuite doit être soumise à des normes au même titre que le maniement des armes à feu et l'exercice au tir.

Analogie avec l'usage de la force meurtrière

La dernière section du présent rapport porte sur les points communs qui caractérisent l'usage d'une arme à feu et l'usage d'un véhicule comme force meurtrière. La plupart des agents ne feront jamais feu en direction d'un suspect au cours de leur carrière. Par contre, il est fort probable que tous auront à conduire leur véhicule dans une situation d'urgence. La Foundation for Public Safety de l'AAA (citée dans les Wisconsin Pursuit Guidelines, à la page 1) dit à ce sujet :

> Au cours des dernières années, la police et le public en général semblaient croire que les policiers avaient la responsabilité d'attraper toute personne qui tentait de leur échapper, peu importe les coûts. Il arrivait souvent qu'un agent de police se sente obligé d'intercepter un délinquant, même en prenant des risques aussi graves qu'inutiles, pour éviter de paraître négligent de son devoir ou d'être considéré comme faible et lâche par ses collègues. Cette façon de voir les choses peut encore influencer certains policiers, mais la plupart ont adopté depuis cette époque une attitude plus responsable. Le public, le système judiciaire et même la police commencent à considérer différemment le degré de risque que la société est prête à tolérer quand il s'agit d'arrêter un suspect. La sécurité du public, du policier et du délinquant prend de plus en plus de poids dans l'évaluation de l'importance d'une poursuite. Nous commençons à nous rendre compte que « lorsqu'un policier se lance à la poursuite d'un individu, son véhicule devient une arme potentiellement dangereuse, peut-être même l'arme la plus dangereuse de toutes celles dont il dispose. [Tr.]

Quand un policier se sert de son arme, on peut présumer qu'il a l'intention de blesser le délinquant et que la décision de tirer implique la probabilité que quelqu'un soit blessé. La clarté de la politique sur l'usage des armes à feu et l'entraînement régulier auquel se soumettent les policiers font en sorte qu'il est peu probable qu'un agent utilise son arme s'il y a un risque élevé qu'un passant soit atteint par une balle perdue. Par contre, lorsqu'un agent entreprend une poursuite « courante » ou une poursuite « comportant des risques » et qu'il n'a pas l'intention de blesser quelqu'un, il ne mesure pas de façon réaliste le risque qu'il court de se blesser ou de blesser un passant ou le suspect. À cause de l'ambiguïté de la politique et du manque d'uniformité de la formation, il est probable qu'un agent va entreprendre une poursuite même s'il y a de fortes chances qu'elle se termine par une collision.

On rappelle trop peu souvent que durant une poursuite un agent n'a pas beaucoup d'autres moyens que la force meurtrière pour contraindre un suspect à s'arrêter. Une étude sur les poursuites effectuée pour la California Highway Patrol en 1983 dressait la liste des options et faisait remarquer (page 17) : « La liste des événements susceptibles de mettre fin à une poursuite montre que l'une des techniques les plus efficaces pour arrêter un suspect consiste tout simplement à le suivre jusqu'à ce qu'il s'arrête volontairement ou qu'il fasse une collision. » [TRADUCTION] Poursuivre un suspect sans relâche en espérant qu'il va cesser volontairement de fuir la police, ou continuer de le pourchasser jusqu'à ce qu'il fasse une collision, est une méthode qui peut être efficace, mais elle compromet la sécurité du public et peut s'avérer coûteuse. Il serait totalement absurde de tirer une balle de 9 millimètres et d'une masse de 147 grains dans une foule pour arrêter un criminel, mais pourtant on juge souvent nécessaire de poursuivre un véhicule de 2 000 kilos avec un autre véhicule de 2 000 kilos, à haute vitesse dans une circulation dense (voir à l'annexe 1 le document de la Commission sur les normes et la formation des agents de la paix de la Californie, 1996). Les véhicules de police et les armes à feu sont des instruments de force meurtrière et leur usage doit être limité et réglementé. De plus, les agents doivent pouvoir se fier à une politique claire et bénéficier d'une formation uniforme.

Pièce jointe nº 1

Les poursuites en voiture et l'usage de la force meurtrière
LES POURSUITES EN VOITURE : Guide de formation à distance, page 267
Commission sur les normes et la formation des agents de la paix de la Californie, 1996

Les risques liés aux poursuites policières

Force meurtrière et poursuites policières

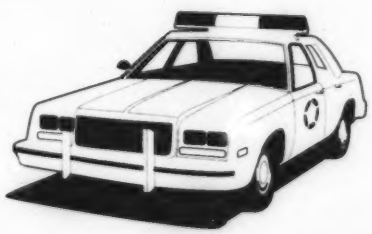
Quel est le rapport entre la force meurtrière et les poursuites policières?
Tout simplement que ...
Par définition, la force meurtrière est une force qui peut causer la mort ou des dommages corporels graves.

Alors, posez-vous la question ...
Avez-vous recours à la force meurtrière lorsque, au volant de votre véhicule, vous excédez vos capacités et vos aptitudes acquises pendant la formation et que vous faites preuve d'un mépris délibéré et gratuit pour la vie et la propriété d'autrui?

Le plus souvent, la question de la force meurtrière est associée à l'utilisation de l'arme de poing par un policier.

Toutefois, qu'est-ce qui est le plus susceptible de causer des dommages corporels? Une balle de calibre 9 mm de 147 grains filant à une vitesse de 955 pieds/seconde ou un véhicule de 4 000 livres roulant à une vitesse de 60 milles/heure (88 pieds/seconde)?

La réponse :
VOTRE VÉHICULE



Une balle filant à 955 pieds/seconde crée une énergie cinétique de 297 livres-pieds (puissance meurtrière); un véhicule qui roule à 60 milles/heure crée une énergie cinétique de 480 979 livres-pieds (puissance meurtrière).

Peu importe vraiment l'instrument utilisé si le résultat du recours à la force est le même, c'est-à-dire qu'une personne est tuée ou blessée grièvement.

Annexe 3 : Politique opérationelle de la Direction générale de la GRC en matière de poursuites policières

manual - *manuel*	chap. title - *titre du chap.*	chap. no. *n° du chap.*
OPERATIONAL **DES OPÉRATIONS**	**SPECIALIZED SUPPORT** **SOUTIEN SPÉCIALISÉ**	**II.6**

E. 5. Hazardous Pursuits

E. 5. a. **General**

1. The safety of the public is of paramount importance. It is better to avoid or abandon a pursuit than to risk injury to any person.

2. A **routine pursuit** involves normal surveillance activity, intercepting and stopping vehicles for occupant checks, clocking speeders or apprehending law breakers.

3. A **hazardous pursuit** develops when a member is attempting to stop a fleeing vehicle whose driver is:

   1. apparently resisting apprehension by ignoring emergency equipment or other signals to stop; and

   2. maintaining or increasing unreasonable speed in relation to pedestrian or vehicle traffic, road and weather conditions, or the safety of any person.

4. A hazardous pursuit will be initiated and continued only as a measure of last resort, when the seriousness of the offence and the necessity of immediate apprehension is judged to outweigh the level of danger created by the pursuit.

5. A senior NCO will either monitor a pursuit directly from a telecommunications centre or be patched through to permit direct contact with the member involved in the pursuit. If a senior NCO is not available, then an NCO will monitor the pursuit.

   1. If time and circumstances do not permit the establishment of a supervisory post, the

E. 5. Poursuites comportant des risques

E. 5. a. **Généralités**

1. La sécurité des citoyens est d'une importance capitale. Il vaut mieux éviter ou abandonner une poursuite que de risquer d'infliger des blessures à quelqu'un.

2. Les **poursuites courantes** comprennent toute activité normale de surveillance, d'interception et d'arrêt des véhicules, aux fins de vérification des occupants, de calcul de la vitesse, de doublage, et d'arrestation des contrevenants.

3. La **poursuite** comporte **des risques** lorsqu'un membre tente de doubler et d'arrêter un véhicule dont le conducteur :

   1. semble résister à l'arrestation en ne tenant pas compte de l'équipement d'urgence ou d'autres signaux l'invitant à arrêter, et

   2. accélère ou maintient une vitesse excessive par rapport à la circulation et aux piétons, aux conditions atmosphériques et à l'état des routes, ou à la sécurité de toute personne.

4. Les poursuites comportant des risques ne doivent être entreprises et continuées qu'en dernier recours lorsqu'on juge que la gravité de l'infraction et la nécessité d'une arrestation immédiate l'emportent sur le danger posé par la poursuite.

5. Un s.-off. supérieur doit contrôler la poursuite directement à partir d'un centre de télécommunication ou obtenir une liaison pour communiquer directement avec le membre engagé dans la poursuite. Si un s.-off. supérieur n'est pas disponible, un s.-off. doit contrôler la poursuite.

   1. Si le temps et les circonstances ne permettent pas d'établir un poste de superviseur, le

E. INVESTIGATIVE TECHNIQUES (cont'd)

E. 5. a. 5. 1. (cont'd)

senior member directly involved in the pursuit will assume control of the pursuit.

2. Telecommunications centers will keep an open channel on radio and tape communications between the members of a pursuit in progress.

6. No more than two police vehicles should pursue a fleeing vehicle. The second vehicle should maintain a safe distance behind the first pursuing police vehicle to provide backup assistance.

7. No criticism will be leveled against a member whose judgment dictates the need to discontinue a hazardous pursuit.

8. A pursuit will be abandoned when the risk to anyone becomes too great, when the pursuit becomes futile or apprehension by other means is possible.

9. A decision to abandon a pursuit may be made by:

1. the driver of a police pursuit vehicle,

2. the senior member directly involved in the pursuit, or

3. the supervisor monitoring the progress of the pursuit.

E. 5. b. **Member**

1. Do not start a hazardous pursuit with a nonpolice passenger in the police vehicle. An auxiliary constable on duty is a police passenger.

2. Use all the emergency warning equipment with which the vehicle is equipped.

1. In a hazardous pursuit situation, you must use only a fully marked police vehicle equipped with a roof light bar, siren and revolving lamps.

2. You may only use an unmarked, clean-roof police vehicle in a hazardous pursuit if it is absolutely necessary to protect life.

3. Before initiating or continuing a hazardous pursuit, consider the following:

1. if the subject is known or can be identified, whether apprehension can be effected at some later time;

E. TECHNIQUES D'ENQUÊTE (suite)

E. 5. a. 5. 1. (suite)

membre supérieur directement engagé dans la poursuite doit en assumer le contrôle.

2. Les centres de télécommunication doivent garder une voie radio-électrique ouverte et enregistrer les communications entre les membres d'une poursuite en cours.

6. Pas plus de deux véhicules de police ne devraient poursuivre une voiture en fuite. Le deuxième véhicule doit suivre le premier à une bonne distance de façon à pouvoir lui porter secours.

7. Aucune critique ne sera formulée à l'endroit d'un membre qui décide de mettre fin à une poursuite comportant des risques.

8. Les poursuites doivent être abandonnées lorsqu'elles compromettent vraiment la vie d'autres personnes, lorsqu'elles deviennent inutiles ou qu'il est possible de recourir à d'autres moyens pour effectuer l'arrestation.

9. Les personnes suivantes peuvent décider de mettre fin à une poursuite :

1. le conducteur du véhicule de police,

2. le membre supérieur directement concerné par la poursuite, ou

3. le superviseur affecté à la surveillance de la poursuite.

E. 5. b. **Membre**

1. Ne pas entreprendre une poursuite comportant des risques avec un civil à bord du véhicule. Un membre auxiliaire est considéré comme un policier.

2. Utiliser tous les dispositifs d'avertissement d'urgence dont le véhicule est muni.

1. On ne doit entreprendre une poursuite comportant des risques que dans un véhicule de police identifié muni d'une barre de signalisation, d'une sirène et de gyrophares.

2. On ne peut entreprendre une telle poursuite dans un véhicule de police non identifié et non muni de ces dispositifs que lorsqu'il faut absolument protéger une vie humaine.

3. Avant d'entreprendre ou de continuer une poursuite comportant des risques, tenir compte des facteurs suivants :

1. la possibilité de retarder l'arrestation si le sujet est connu ou peut être identifié;

E. INVESTIGATIVE TECHNIQUES (cont'd)

E. 5. b. 3. 2. the age of the driver and the manner in which he/she is operating the vehicle;

3. apprehension by other means, e.g. requesting assistance from neighboring units, roadblocks, see E.6;

4. the seriousness of the offence;

E. TECHNIQUES D'ENQUÊTE (suite)

E. 5. b. 3. 2. l'âge du conducteur et la façon dont ce dernier conduit le véhicle;

3. l'arrestation par d'autres moyens, p. ex. en demandant l'aide des services avoisinants, en utilisant des barrages routiers, voir le par. E.6 ;

4. la gravité de l'infraction;

E. INVESTIGATIVE TECHNIQUES (cont'd)

E. 5. b. 3. 5. the apparent condition of the vehicle being pursued;

6. the weather and road conditions;

7. the volume of pedestrian or vehicle traffic that is or might reasonably be expected in the area;

8. the location of the pursuit, i.e. urban or rural area;

9. the length of time/distance involved in the pursuit; and

10. whether there are any limits on the member's ability to operate the police vehicle.

4. For your safety, notify your telecommunications center of your location and intended action, and initiate a CPIC query before stopping the vehicle.

5. Do not use a vehicle to ram or force a suspect vehicle off the roadway unless:

1. the use of such force is fully justified and no lesser means are possible;

NOTE: Do not discharge a firearm at a vehicle in motion. See I.2.G.1.c.

2. the occupants of the vehicle are committing an indictable offence, and

3. there is a possibility that the public will be seriously endangered if the vehicle is not stopped.

6. After each hazardous pursuit, complete form 2088 for review by your commander.

E. 5. c. **Commander**

1. Ensure the hazardous pursuit directive is brought to the attention of all members.

2. Conduct debriefing sessions after all hazardous pursuits to review procedures and to verify whether there was compliance with the directive.

3. Review form 2088 and write on the form your comments on the merits of the pursuit.

E. 5. d. **Division**

1. When a pursuit causes death or serious injury, immediately forward particulars by message or

E. TECHNIQUES D'ENQUÊTE (suite)

E. 5. b. 3. 5. l'état apparent du véhicule poursuivi;

6. les conditions météorologiques et l'état de la chaussée;

7. la densité de la circulation ou des piétons qui est ou peut raisonnablement être prévue dans la région;

8. le lieu de la poursuite, c.-à-d. une région urbaine ou rurale;

9. la durée ou la distance en cause dans la pour- suite, et

10. les limites quant à l'aptitude du membre à conduire le véhicle de police.

4. Pour sa propre sécurité, informer le centre de télé- communication du lieu ainsi que des mesures prévues et entreprendre la consultation du CIPC avant d'arrêter un véhicule.

5. Ne pas se servir d'un véhicule pour emboutir un autre véhicule ou pour le forcer à quitter la route à moins que :

1. le recours à une telle force ne soit pleinement justifié et qu'aucun autre moyen ne soit possible;

NOTA : Ne pas faire feu sur un véhicule en marche. Consulter l'al. I.2.G.1.c.

2. les occupants du véhicule ne soient en train de commettre un acte criminel, et

3. la sécurité du public ne risque d'être sérieusement compromise si le véhicule n'est pas arrêté.

6. Après toute poursuite comportant des risques, remplir la formule 2088 et la faire examiner par son chef.

E. 5. c. **Chef**

1. Voir à ce que tous les membres prennent connaissance de la directive sur les poursuites comportant des risques.

2. Tenir une séance de compte rendu après toute poursuite comportant des risques afin de passer en revue les modalités et de vérifier si tout était conforme à la directive.

3. Examiner la formule 2088 et y inscrire ses remarques sur le bien-fondé de la poursuite.

E. 5. d. **Division**

1. Lorsqu'une poursuite cause la mort ou des blessures graves, transmettre immédiatement les

E. INVESTIGATIVE TECHNIQUES (cont'd)

E. 5. d. 1. (cont'd)

fax to the A&PO, with a copy to National Headquarters, ATTN: National Operations Centre.

2. Before the end of January, recapitulate all the hazardous pursuits for the previous calendar year on form 2438 and forward it to National Head-quarters, ATTN: OIC Contract Policing Branch.

1. A copy of the RCMP-wide recapitulation report will be made available to COs.

E. TECHNIQUES D'ENQUÊTE (suite)

E. 5. d. 1. (suite)

renseignements par message ou télécopieur à l'agent AP, avec une copie à la Direction générale, à l'att. du Centre national des opérations.

2. Avant la fin de janvier, inscrire sur la formule 2438 toutes les poursuites comportant des risques effectuées au cours de l'année civile précédente et la transmettre à la Direction générale, à l'att. de l'off. resp. de la S.-dir. de la police contractuelle.

1. Une copie du rapport récapitulatif de la GRC sera mise à la disposition des c. div.